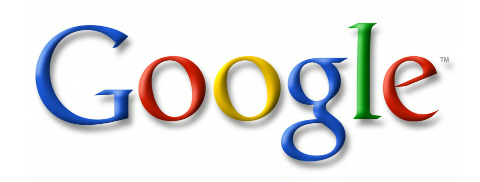

Google





MMUNES DE FRANCE,

à Londres, accompagné de ses deux fils. Dans cette entrevue, le ministre ottoman avait renouvelé au souverain pontife les témoignages d'amitié que Fethi-Ahmet-Pacha lui avait donnés au nom du grand seigneur.

Ce fut à la fin de cette année, que les troupes françaises qui occupaient Ancône s'embarquèrent, et que les Autrichiens, à l'exception des garnisons de Ferrare et de Camacchio, évacuèrent le territoire papal, et se retirèrent dans les provinces vénitiennes, aux termes du traité conclu à ce sujet, la force armée des États-romains étant désormais suffisante pour assurer la tranquillité publique; cependant, au départ des troupes autrichiennes, quelques troubles éclatèrent à Faenza, mais ils furent bientôt réprimés.

L'armée papale fut alors divisée en 3 trois corps.

D'apres cette organisation :

1° L'armée indigène ou nationale se compose de 10 bataillons d'infanterie, d'un régiment de dragons, d'un corps de chasseurs et de 8 compagnies d'artillerie ; en tout de 9,264 d'infanterie et de 941 de cavalerie ;

2° L'armée étrangère est composée de deux régiments suisses et d'une compagnie d'artillerie, en tout de 4,401 d'infenterie et de 88 de cavalerie ;

3° Des corps de Carabiniers et de Bersailles, dépendant de la police, forts de 3,697 d'infanterie et de 495 de cavalerie ; —Total 17,362 hommes d'infanterie et de 1,524 de cavalerie.

L'entretien de ces troupes coûte 12 millions de francs, c'est-à-dire le quart du revenu des états de l'Église.

Le 18 novembre, la convention conclue entre la France et le Saint-Siége, pour la transmission des correspondances par la voie de mer fut ratifiée par le roi des Français : et l'on put espérer que la prospérité des États apostoliques se ressentirait de ces nouveaux moyens de communication.

HISTOIRE

DES

COMMUNES DE FRANCE.

Imprimerie de Ve DONDEY-DUPRÉ,
Rue Saint-Louis, 46, au Marais.

HISTOIRE
ADMINISTRATIVE
DES
COMMUNES DE FRANCE,
OU
REVUE HISTORIQUE

DES DIVERS CHANGEMENS SURVENUS DANS L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DES VILLES ET COMMUNES, DES PROVINCES ET DÉPARTEMENS, DEPUIS LE COMMENCEMENT DE LA MONARCHIE JUSQU'A L'AVÉNEMENT DE CHARLES X.

PAR M. LE BARON C. F. E. DUPIN,
Conseiller Maître en la Cour des Comptes, ancien Préfet des Deux-Sèvres, etc.

PRÉCÉDÉE

D'UNE NOTICE BIOGRAPHIQUE SUR L'AUTEUR,

PAR SON FILS,

ET D'UNE PRÉFACE, PAR M. DUPIN AINÉ,
Président de la Chambre des Députés.

Paris.

HOUDAILLE, LIBRAIRE,
ÉDITEUR DE L'HISTOIRE DE NAPOLÉON, PAR M. DE SÉGUR,
RUE DU COQ SAINT-HONORÉ, 11.

—

1834

NOTICE BIOGRAPHIQUE

SUR

M. LE BARON C. F. E. DUPIN.

Claude-François-Étienne Dupin naquit à Metz, le 30 novembre 1767. Il était fils de Claude-Gabriel Dupin, avocat au parlement de Paris, puis premier secrétaire de l'intendance de Metz. Son grand-père, ayant rempli les mêmes fonctions de la manière la plus distinguée, avait laissé en mourant à ses descendans l'exemple de toutes les vertus et l'héritage de l'estime publique dont ses fils et petit-fils se montrèrent également dignes.

Étienne Dupin se fit remarquer de bonne heure au collége Saint-Symphorien de Metz, tenu par les religieux bénédictins. Après y avoir terminé ses études, il travailla chez un notaire de la même ville, ensuite dans les bureaux de la direction des fermes; puis il fut secrétaire du procureur-syndic du Tiers-État près la nouvelle assemblée provinciale des trois Évêchés.

Dès 1787, M. Dupin commença sa carrière administrative, sous la direction immédiate de son oncle M. Éthis de Corny, procureur du Roi et de

la ville de Paris, un des hommes les plus laborieux de l'époque. Il fut ensuite employé dans l'administration du département de Paris, comme adjoint du secrétaire général, qu'il remplaça en 1793.

Dans ces diverses fonctions et au milieu des circonstances les plus critiques, la modération et la sagesse, qui formèrent en tout temps le fonds de son caractère, lui servirent constamment de guide. Tout entier aux devoirs de sa charge à laquelle il consacrait ses veilles, il s'estimait heureux et se trouvait soulagé du poids de ses pénibles fonctions, quand elles lui fournissaient l'occasion d'adoucir quelques rigueurs. Par ses soins plusieurs émigrés échappèrent aux lois de proscription, un notaire de Paris à l'échafaud.

Si les fonctions de M. Dupin lui laissaient quelques loisirs, il les consacrait à des études et à des travaux littéraires. Il cultivait les langues étrangères, surtout l'allemand et l'italien dont il a laissé plusieurs traductions. Son goût pour les antiquités gauloises et ses liaisons intimes avec le savant Le Brigant, celtique passionné, lui procurèrent la connaissance de l'illustre Latour d'Auvergne. Celui-ci s'étant retiré, pour se livrer plus tranquillement à l'étude, au village de Passy près Paris, où M. Dupin prenait quelque repos, alla un jour lui rendre visite. *J'ai appris*, lui dit-il, *que tu étais un bon gaulois, et je viens te voir.....*

Peu de temps après, Latour d'Auvergne remplaça à l'armée un des fils de M. Le Brigant.

Les élections de l'an VI mirent M. Dupin en évidence. Les lois de cette époque attribuaient au Directoire la surveillance de l'assemblée électorale, alors dominée par les anarchistes. Le gouvernement ne vit de remède contre leur influence que dans une scission, et chargea M. Dupin, comme suppléant son commissaire, de déjouer les manoeuvres de ce parti.

L'assemblée scissionnaire qui l'emporta et dont les opérations furent sanctionnées par une loi, avait voulu nommer M. Dupin, qui résista aux sollicitations. Il se sentait né pour l'administration, et non pour une assemblée politique, n'étant pas assez souple pour soumettre son vote aux caprices d'un parti, et ne se croyant pas assez fort pour s'en faire un. M. Mathieu, commissaire du pouvoir exécutif près l'administration centrale du département de la Seine, ayant été porté à la députation, M. Dupin fut appelé le 29 mai 1798 à le remplacer, en récompense de son zèle et du succès qu'il avait obtenu dans les élections.

En 1799, M. Dupin fut président de son assemblée primaire, après en avoir été secrétaire par droit de jeunesse. On le nomma électeur. Il n'avait nulle envie d'être député; mais il se trouva candidat malgré lui. Il seconda fort mal ses amis, ne paraissant à l'assemblée que pour déposer son

suffrage et se retirant aussitôt. Les partisans de son concurrent abusèrent alors d'une identité de nom et répandirent que c'était lui qui avait fait à la Convention le rapport sur les fermiers généraux.

Le Directoire ayant été renversé par son système de scissions, son commissaire éprouva le même sort. Destitué le 8 juillet 1799 et dénoncé dans le journal de Lesage Senaut, M. Dupin fut obligé de se cacher. Et naguère on lui destinait le portefeuille de la police générale! car le projet du Directoire était, disait-on, de faire remplacer par M. Duval, alors ministre de la police, celui de ses membres qui serait sorti par le tirage annuel, et d'appeler M. Dupin aux fonctions de M. Duval.

Le gouvernement ayant changé de forme, un arrêté des consuls fit rentrer M. Dupin au département en qualité d'administrateur. Bientôt les préfectures s'établirent; et le 3 mars 1800, M. Dupin fut envoyé dans celle du département des Deux-Sèvres. Contre quels obstacles n'eut-il pas à lutter dans un pays où la guerre civile n'était éteinte que depuis quelques jours! Combien d'entraves de la part des prêtres qui regardaient le concordat comme une hérésie! Le plus vif désir de M. Dupin était de réunir, de réconcilier. Il eut le bonheur d'y réussir, et il le dut à sa justice, à sa prudence, à sa fermeté.

M. Dupin sentit avec tous les hommes éclairés

qu'on administre mal un pays dont on ne connaît pas parfaitement et les ressources et les besoins. Il donna la plus grande attention au département qui lui était confié, et composa plusieurs mémoires statistiques, dont un fut adressé par lui, en 1801, au ministre de l'intérieur M. Chaptal qui le cita pour modèle. Voici la réponse de ce ministre : « Votre mémoire prouve que vous savez « ce qu'il a (le département des Deux-Sèvres) et « ce qui lui manque, et votre bon esprit m'assure « que vous savez aussi que l'administrateur local « peut plus que le gouvernement pour le bonheur « des citoyens. Quand le gouvernement a écarté « les obstacles qui s'opposent au bien, quand il a « garanti à tous sûreté et repos, quand il a dé-« barrassé l'industrie des entraves qui pourraient « gêner son développement, sa tâche est presque « remplie; mais l'administrateur qui répare les « maux dont il est témoin, qui dirige vers les « biens immédiatement nécessaires les hommes « qui souvent n'ont besoin que d'être guidés; « l'administrateur qui réduit en pratique les vues « générales du gouvernement, celui-là est le vrai « patriote, le vrai bienfaiteur de ses concitoyens. « Vous méritez ces titres parce que vous placerez « votre gloire et votre bonheur dans l'exercice « utile de vos fonctions. Comptez que je cher-« cherai toutes les occasions de vous donner des « preuves de mon estime. »

Le zèle de M. Dupin ne se refroidit jamais. Le département des Deux-Sèvres lui doit encore plusieurs ouvrages qui l'intéressent particulièrement, entr'autres un Dictionnaire géographique, agronomique et industriel.

Il marqua son administration par beaucoup d'institutions utiles et par des constructions dont la ville de Niort éprouvait le besoin depuis long-temps. Un Athénée des sciences et des arts, une bibliothéque publique, une société d'agriculture, fondés par ses soins, appelèrent tous les esprits à des occupations sérieuses qui ne pouvaient que concourir au bien général. Il fit importer dans le pays des vaches et des taureaux suisses et réussit par ce moyen à améliorer la race des bêtes à cornes. Il avait déjà formé des haras lorsque le gouvernement s'occupa de leur rétablissement. Des halles, des fontaines, un hôtel de préfecture, une salle de spectacle, des travaux d'embellissement, etc., le rendirent recommandable à toutes les classes de ses administrés. On remarqua surtout que le bâtiment de la préfecture fut construit avec un ordre si bien entendu, qu'il ne revint tout meublé qu'à cinquante-quatre mille francs, tandis qu'on employait ailleurs pour de semblables travaux jusqu'à huit cent mille francs ; encore la plus grande partie de la somme employée pour cette dépense à Niort provenait-elle des économies du préfet.

Ce n'était pas assez pour M. Dupin d'avoir par d'heureuses institutions favorisé le progrès des lumières et d'avoir créé des établissemens que réclamait l'utilité publique ; l'humanité l'appela au secours de la classe indigente. De concert avec M. Brisson, maire de Niort, il établit un bureau de bienfaisance ; il organisa des moyens d'occupations pour les indigens valides et les enfans en état de travailler, des secours à domicile pour les vieillards et les infirmes. De ses généreux efforts résulta l'entière abolition de la mendicité. Les excellentes mesures que M. Dupin avait prises pour la réprimer, furent adoptées par beaucoup d'administrateurs ; et en 1807 la princesse de Lucques et de Piombino lui fit demander les réglemens et détails d'exécution auxquels il devait tant de succès.

En récompense de ses utiles travaux, M. Dupin avait été nommé chevalier de la légion d'honneur le 14 juin 1804 ; le 1er septembre 1808 il fut élevé au grade d'officier, et fut créé baron le 15 août 1809.

Après avoir cicatrisé dans le département des Deux-Sèvres les plaies profondes de la guerre civile, posé les bases durables d'une administration dévouée au pays, travaillé sans relâche et avec succès pour le bonheur de ses concitoyens, M. le baron Dupin fut révoqué le 12 mars 1813. Il le dut à sa justice et à son intégrité toujours inalté-

rable, alors que le chef du gouvernement cherchait à affermir son pouvoir même par des abus et voulait des flatteurs pour l'absoudre.

Après l'embarras qu'on avait éprouvé en 1812 pour les subsistances, une heureuse récolte ayant ramené l'abondance, on adressa aux préfets une série de questions parmi lesquelles était celle-ci : Aurait-on traversé plus facilement ce moment de crise si les mesures de réquisitions n'avaient pas été employées ? M. Dupin répondit que dans son département où il y avait eu un peu de cherté, mais point de disette, elles avaient jeté l'alarme et fait resserrer les blés : ce qui était vrai. Cette réponse franche à une consultation confidentielle servit de prétexte à sa révocation qu'il regarda plus tard comme un bienfait; mais ce prétexte ne fut pas le seul : car l'empereur Napoléon, dans la vue d'exalter le zèle des préfets pour pressurer la nation et obtenir des contingens de conscrits plus considérables que ceux désignés dans les appels, destitua au mois de mars 1813 plusieurs de ces administrateurs, au nombre desquels se trouva le préfet du département des Deux-Sèvres.

M. le baron Dupin quitta non sans regrets un pays où de toutes les classes de la société il avait reçu pendant treize ans des témoignages d'estime : et il eut depuis l'assurance d'y avoir laissé la réputation d'un homme probe, d'un administrateur éclairé, juste, laborieux et économe.

Le 31 août 1813, M. le baron Dupin fut nommé conseiller-maître en la Cour des Comptes, ce qui lui fournit une nouvelle occasion d'être encore utile à son pays. Cette nomination combla tous ses voeux, en lui donnant une preuve non douteuse que sa révocation n'était due à aucun grief fondé. Il se montra à la Cour des Comptes ce qu'il fut toujours, très laborieux, très instruit et de l'exactitude la plus sévère dans ses devoirs; aussi digne magistrat, que sage et habile préfet; jouissant, pour prix de ses services, de la vénération des habitans du département qu'il avait administré et de l'estime de tous les membres de la Compagnie à laquelle il s'estimait heureux d'appartenir. A ces honorables suffrages il joignit celui de l'auguste restaurateur de nos libertés, auquel il s'était fait connaître par son caractère et ses travaux.

Se voyant hors du tourbillon politique, M. le baron Dupin mit à profit l'expérience qu'il avait acquise dans sa longue carrière administrative.

En 1820, il fit imprimer un *Précis historique de l'administration et de la comptabilité des revenus communaux*. En présentant dans cet ouvrage l'ensemble de la législation relative à l'administration des communes, M. Dupin signala les abus dont elles avaient été victimes, et facilita les moyens d'opérer les améliorations que récla-

mait alors leur comptabilité. Le gouvernement ne tarda pas à en profiter; car en 1823 une ordonnance royale du mois d'avril, suivie d'excellentes instructions ministérielles, introduisit dans les comptes des communes l'ordre parfait qui y règne aujourd'hui, et qui doit tôt ou tard amener l'économie dans l'administration.

M. le baron Dupin publia en 1821 une *Histoire de l'administration des secours publics.* Les intentions généreuses dont il fut animé dans tout le cours de son travail se manifestent dès les premières lignes de cet ouvrage. « Le sujet que nous « traitons, dit-il, se recommande par lui-même; « il intéresse toutes les classes de la société, les « pauvres pour qui c'est un besoin de recevoir, « les riches pour qui c'est un besoin de donner; car « de toutes les jouissances attachées à une grande « fortune, la plus douce, la seule qui ne fatigue « point, c'est de pouvoir faire des heureux. » Dans la première partie l'auteur présente d'abord l'analyse historique de la législation des secours publics dans ses rapports avec les événemens, le changement des moeurs, les progrès et les erreurs de l'esprit humain; il traite ensuite des biens et des revenus des hospices et de leur administration, et entre, à l'égard de leur régime intérieur, dans des détails marqués au coin d'une vertueuse philanthropie. La seconde partie est consacrée à cette

branche importante de l'administration des secours publics, qui embrasse les institutions charitables créées pour les mères et les enfans. Enfin, dans la troisième partie, M. Dupin traite de la mendicité, et expose, avec l'autorité de son expérience, les mesures prises à différentes époques pour la réprimer et la prévenir, et tout ce qui est relatif au meilleur mode d'administration civile, financière et personnelle des divers établissemens formés en faveur des pauvres. Cet ouvrage donne à son auteur une place distinguée parmi les bons citoyens qui se sont occupés de soulager les maux de l'humanité. Le conseil général des hospices de Paris en apprécia le mérite et arrêta dans sa séance du 14 mars 1821, que son président, M. le duc de La Rochefoucauld, écrirait à M. Dupin pour le remercier du zèle et du succès avec lesquels il s'était livré à ce travail. Nommé peu de temps après membre de la commission de surveillance de la maison royale de Charenton, M. Dupin mit lui-même en pratique les excellens préceptes que renferme son ouvrage, et acquit dans ces charitables fonctions de nouveaux droits à l'estime et à la reconnaissance publiques.

L'Académie des Sciences ayant proposé un prix de statistique, M. le baron Dupin présenta au concours de 1822, celle du département des Deux-Sèvres qu'il avait administré. Cet ouvrage déjà cité pour modèle par le ministre de l'intérieur, et

enrichi d'un grand nombre d'observations précieuses, valut à son auteur le partage du prix fondé par M. de Montyon.

M. Dupin publia plusieurs mémoires savans, insérés dans le recueil des Annales de la Société royale des Antiquaires de France, qu'il eut l'honneur de présider en 1815.

Dans ses dernières années il s'occupa d'un ouvrage d'un grand intérêt sur l'administration locale. M. Dupin y passe en revue tous les changemens survenus dans l'administration des villes et communes, des provinces et départemens, depuis les temps historiques jusqu'à nos jours.

Dans la première partie consacrée aux communes, il traite de leur origine, de la conquête de leurs droits, des diverses organisations municipales qui se sont succédé, et des causes de tant d'instabilité, enfin des biens des communes si souvent spoliés, et de leur administration. Distinguant avec soin les institutions relatives à l'ordre municipal de celles qui s'appliquent à l'ordre administratif, M. Dupin présente dans la seconde partie le tableau des vicissitudes de l'administration locale placée entre le gouvernement et les communes, exercée d'abord par les comtes, les *missi dominici*, baillis et sénéchaux, puis par les commissaires départis, les intendans, les états provinciaux et assemblées provinciales, à la fin par les administrations centrales, préfectures, conseils

administratifs, etc. Indépendamment de l'intérêt qui dans tous les temps se rattachera à cet ouvrage, il acquerra une très grande importance au moment où les Chambres législatives auront les regards fixés sur l'administration locale.

Ayant été placé, à différentes époques, à la tête des grandes administrations, M. Dupin en avait étudié tous les ressorts avec le plus grand soin. Dévoué à la chose publique, il se disposait à présenter à ses concitoyens, le fruit de ses méditations sur un projet d'organisation municipale et départementale en harmonie avec les lois fondamentales du royaume; le temps ne lui a pas permis de compléter ce travail: on n'en a recueilli que des fragmens.

M. le baron Dupin est mort à l'âge de 60 ans, le 11 novembre 1828, après plus de six mois de souffrances. Il est à remarquer que malgré sa maladie il ne manqua pas d'assister à toutes les séances de la Cour des Comptes, même à celles de la dernière chambre des vacations dont il faisait partie. Il fit plus, il eut le courage de se faire conduire et d'assister à la séance de rentrée de la Cour, le mercredi 5 novembre, six jours avant sa mort. Il conserva jusqu'à son dernier moment toutes ses facultés intellectuelles, et expira sans secousse et sans agonie. Sa famille a reçu de la Cour des Comptes, et particulièrement de M. le premier Président et de M. le Procureur général,

des témoignages d'intérêt dont elle conservera à jamais le souvenir.

Puisse son fils, après avoir dans cet écrit rendu à la mémoire d'un père si honoré et si digne de l'être un hommage inspiré par le plus profond sentiment de vénération, ne jamais s'écarter des devoirs que lui imposent son exemple et les souvenirs qu'il a laissés!

GABRIEL DUPIN, fils.

OUVRAGES

DE M. LE BARON DUPIN.

I. Plusieurs *Notices biographiques d'hommes célèbres de l'antiquité et des temps modernes*, insérées dans diverses feuilles périodiques. Paris, 1793.

II. *La Prusse*....... ou *Voyage d'un jeune homme à Berlin*, traduit de l'Allemand. Paris, 1800, in-8. de VI et 169 pages.

III. *Statistique du département des Deux-Sèvres*, publiée par ordre du ministre de l'intérieur. Paris, imprimerie des Sourds-Muets, an IX (1801), in-8. de 177 pages, 2 tableaux.

IV. *Mémoire sur la statistique du département des Deux-Sèvres*, adressé au ministre de l'intérieur. Niort, Plisson, an IX (1801), in-4. de 356 pages, 7 tableaux et des tables. — En tête de ce mémoire se trouve imprimée une lettre du ministre qui le cite pour modèle.

V. *Dictionnaire géographique, agronomique et industriel du département des Deux-Sèvres*. Niort, Plisson, an XI (1803), in-8. de LXXIX et 427 pages, 1 carte.

Nota. On réimprime cet ouvrage, à Niort, du consentement de l'auteur.

VI. *Mémoire statistique du département des Deux-Sèvres*, publié par ordre du gouvernement. Paris, imprimerie de la République, an XII (1804), in-fol. de 306 pages. C'est ce mémoire considérablement augmenté et modifié qui fut présenté à l'Institut et valut à son auteur, en 1822, le partage du prix fondé par M. de Montyon.

VII. *Instructions* du préfet des Deux-Sèvres pour les maires de ce département. Niort, 1808 et 1812, 2 vol. in-4.

VIII. *Précis historique de l'administration et de la comptabilité des revenus communaux.* Paris, Leblanc, 1820, in-8. de 255 pages.

IX. *Histoire de l'administration des secours publics.* Paris, Eymery, 1821, in-8. de 470 pages.

X. Plusieurs *Mémoires* insérés dans le recueil publié par la *Société royale des Antiquaires de France*, société que l'auteur a présidée en 1815.

XI. *Histoire de l'administration locale*, ou Revue historique des divers changemens survenus dans l'organisation administrative des villes et communes, des provinces et départemens, depuis le commencement de la monarchie jusqu'à l'avénement de S. M. Charles X, œuvre posthume. Paris, Baudouin, 1829, 1 vol. in-8.

Ouvrages restés manuscrits.

I. *Traduction des comédies de l'Arioste.*

II. *Valdrée*, légende austrasienne.

III. *Abrégé de l'Histoire de France* par provinces.

PRÉFACE

DE M. DUPIN AINÉ, DÉPUTÉ.

Les liens de l'affection et de la parenté qui m'unissaient à M. Dupin, conseiller-maître à la Cour des Comptes, ne m'ont pas permis de résister à la demande qu'on m'a faite, de tracer quelques lignes en tête de l'ouvrage que ce laborieux magistrat nous a laissé sur le régime municipal.

Il venait d'y mettre la dernière main, lorsque la mort l'a surpris le 11 novembre dernier, au milieu des vœux qu'il formait pour son pays, et pour un fils dont toute l'éducation, suivie avec le plus grand soin, a été dirigée vers les études et les travaux qui doivent le rendre digne d'entrer dans une carrière que son père a parcourue avec tant de zèle et de distinction.

Cet ouvrage de M. le baron Dupin a tout le mérite de l'*à-propos;* et cependant il n'avait pas prétendu en faire un ouvrage *de circonstance.* Ses recherches dégagées de l'esprit de système, avaient surtout pour objet d'éclairer une discussion qu'il regardait comme ne pouvant tarder de s'ouvrir: « Il « semble, nous dit-il, que pour bien juger de *ce qui* « *est à faire*, on doit d'abord se rendre compte de « tout *ce qui a été fait.* D'autres proposeront des

« *vues nouvelles :* nous nous bornons à montrer le « *passé ;* la sagesse saura en tirer de bonnes le« çons. »

L'auteur nous paraît avoir réuni toutes les conditions nécessaires pour traiter convenablement un si grave sujet. A des études théoriques fort étendues, il joignait des connaissances pratiques, dont la principale utilité pour ceux qu'elles ont mis aux prises avec les personnes et les choses, est de leur procurer cette expérience qui préserve de l'erreur en rectifiant les illusions de l'utopie.

Dans la *Notice biographique* que la piété filiale a tracée en tête de ce volume, on voit que dès son début dans la carrière des fonctions publiques, M. Dupin s'était attaché à *l'administration.* Il a occupé les plus petits grades avant de parvenir aux postes les plus élevés ; c'est ainsi, dit-on, que pour être bon général, il faut d'abord avoir été soldat.

Il a vu la révolution dans toutes ses phases, et observé la législation dans toutes ses variations. Préfet sous l'empire, il a étudié tous les ressorts de cette administration si forte, si active, mais à la fin si ombrageuse et si tyrannique. Depuis la restauration, devenu membre de cette Cour Suprême dont la fonction est d'établir l'ordre dans toutes celles des branches de comptabilité *qu'il lui est permis de surveiller* et *d'éclaircir....*, le maître des Comptes, aussi modeste que laborieux et n'ayant en vue que l'utilité publique, s'est attaché particulièrement à ce qui regarde *la*

comptabilité communale (1). Il a écrit pour ceux qui, placés au dernier degré de la hiérarchie des comptables, ont aussi plus besoin d'être guidés. Son livre est devenu le manuel indispensable des *maires*, des *percepteurs* et des *receveurs municipaux*. C'est ainsi que le vénérable M. Henrion de Pensey, premier président de la première Cour du royaume, a mis tous ses soins à tracer des règles pour l'humble juridiction des *juges de paix*, et pour la conservation *des biens des communautés d'habitans*.

Déjà l'on devait à M. Dupin, une statistique *du département des Deux-Sèvres*, la première, je crois, et certainement l'une des meilleures que l'on ait publiées en ce genre, et qui atteste avec quelle sollicitude il avait étudié son département: ouvrage digne d'un administrateur tel que lui; quand placé dans ce pays vendéen que tant de discordes civiles avaient divisé, que tant de ravages avaient appauvri, il s'est appliqué avec toute l'ardeur d'un vrai citoyen à fonder des établissemens utiles, à réparer tous les maux d'une autre époque, à rapprocher ceux qu'il avait trouvés en état d'hostilité; remportant plus tard pour prix de tant de soins, l'estime de tous les partis, parce qu'il n'en épousa aucun et qu'il sut être juste envers tous.

La même empreinte se retrouve dans l'ouvrage qu'on va lire. Jamais, si l'on peut s'exprimer ainsi,

(1) *Précis historique de l'administration et de la comptabilité des revenus communaux*. Paris, Leblanc, 1829, in-8.

jamais livre ne fut plus *dépassionné :* il n'est pas fait en vue de faire prévaloir un système qui soit celui de l'auteur, et vers lequel aussi l'auteur se soit efforcé de plier tous les faits; c'est de *l'histoire*, écrite avec clarté, méthode et bonne foi.

Le travail de notre auteur se divise en deux parties: l'une intitulée *Communes;* l'autre, *Provinces et Départemens.* Cette séparation des deux administrations, municipale et départementale, n'avait encore été nulle part aussi bien marquée. La plupart des auteurs en ont traité confusément, en parlant des communes en général. M. Dupin a compris qu'il était utile de les distinguer, et il a parfaitement expliqué le mécanisme particulier de cette administration des provinces, placée dans une moyenne région entre le gouvernement et les masses populaires, depuis les *missi dominici*, les sénéchaux, baillis et prévots, jusqu'aux intendans, aux commissaires départis, aux administrations provinciales, sans oublier les *pays d'États.*

Il est curieux de voir ainsi réunie l'histoire des institutions qui furent les plus chères à la nation. Et d'abord les *communes !* c'est nous-mêmes. On conçoit la patrie avec sa majesté, sa puissance, sa gloire militaire et ses monumens. Mais la commune dans une pensée plus restreinte n'est pas l'objet d'un sentiment moins vif; c'est la patrie en bref et, pour ainsi dire, au petit pied : c'est là plus particulièrement ce que chacun appelle *son pays*; c'est là qu'on

est réellement *chez soi*. Car tout le monde ne voyage pas, tout le monde n'est pas fonctionnaire, tout le monde n'est pas forain : la masse, la plus grande masse reste aux lieux qui l'ont vu naître; où se trouve sa maison, sa famille et son champ; *ubi quis larem rerumque ac fortunarum suarum summam constituit* (loi 7, au Code *De Incolis*) (1). J'ai cité la loi romaine, Rome est en effet notre point de départ; sous son empire, on retrouve le premier type des municipalités, avec leurs duumvirs, leur sénat, leurs décurions; en tout l'image du gouvernement romain; mais dégénérant avec lui, se corrompant et tombant avec lui, offrant dans son agonie une condition devenue misérable, et des charges si pesantes que les honneurs de la curie étaient redoutés à l'égal des plus grands maux.

Les barbares succèdent aux empereurs. Les vaincus gardent leurs lois; mais à quoi servent les mêmes lois quand on n'a plus les mêmes mœurs? Quelque temps encore, le clergé protége l'ordre social; les prêtres, en ce temps-là, *élus par le peuple* (2), étaient encore pour lui comme des magistrats. Mais survient la féodalité; le pouvoir se brise dans la main des conquérans; chacun s'empare d'un

(1) *Undè rursùs non sit discessurus si nihil avocet; undè cum profectus est peregrinari videtur; quod si rediit, peregrinari jam destitit.* (Loi 7, *De Incolis.*)

(2) En ce temps-là aussi le clergé disait : *Vox populi, vox Dei.*

lambeau; la puissance publique, le domaine de l'État tombent en partage à qui sait, à qui veut s'en saisir d'abord pour soi, ensuite pour les siens; pendant sa vie, puis héréditairement. Dans ce triste bouleversement, le clergé lui-même oubliant que son royaume n'est pas de ce monde, veut s'emparer de celui-ci; il entre avec ardeur dans le système des fiefs; les évêques deviennent seigneurs temporels; et l'Église a des serfs! on ne voit plus que des rois nuls, des maîtres insolens, un peuple esclave.

Mais de l'excès du mal va renaître un peu de bien. Les rois et les peuples devaient s'entendre, car dans cet odieux partage, ils étaient restés les plus malheureux. On sentit que de l'union seule pouvait naître la force. Quelques cités se réveillent, celles-là principalement qui, sous les Romains, avaient joui de ces libertés dont la tradition n'avait pu s'effacer entièrement de tous les souvenirs. Un *pacte* se forme entre les opprimés contre les oppresseurs. On fixe par écrit les *conditions* de *l'association;* c'est une *assurance mutuelle* contre le danger; une promesse réciproque, un serment (*conjuratio*) de s'armer à l'aspect du péril, de repousser la tyrannie par la force, et de chercher le repos dans une défense *commune!*

On se place sous la garantie du trône: *à prix d'argent* sans doute, à quoi bon le dissimuler; car le trône aussi avait ses besoins, sa détresse; car le trône aussi voulut, dans cette restauration, trouver quelques avantages. N'était-on pas d'ailleurs aux

douzième et treizième siècles? mais, qu'importe? si la liberté fut payée, elle n'en appartient que mieux à ceux qui l'ont acquise; ne voyons que les résultats : on fit face à l'ennemi *commun*, à la féodalité, et l'on put dormir en paix dans ce qu'on appela les *villes de loi.*

Faut-il s'étonner de l'animadversion profonde que cette *institution des communes* fit éclater parmi les seigneurs féodaux? Écoutons l'un d'eux, et pourtant un ecclésiastique, l'abbé de Nogent, qui s'écrie : « *Commune! nom nouveau! nom détestable!* par toi, « les censitaires sont affranchis! par toi, etc., etc. »

Un autre se plaignait de quatre choses qu'on ne peut, disait-il, venir à bout de faire taire : « les « femmes, les porcs, un chapitre et une *commune!* »

A côté des communes viennent se placer les *bourgeoisies*, long-temps en honneur, à tel point qu'on vit des princes bourgeois, et même un roi bourgeois!

Les nobles (1) et les ecclésiastiques étaient exclus du pacte communal, puisque le plus souvent il se faisait contre eux et pour se garantir de leur oppression; ou si on les admettait dans la commune, c'était à de bonnes conditions et avec les précautions convenables.

Le régime des communes et des bourgeoisies étant devenu général, les seigneurs eux-mêmes ayant fini par suivre l'exemple des rois et par affranchir des

(1) Le titre d'*honorable* attribué aux bourgeois était quelquefois préféré à celui de *noble*. Voyez l'*Histoire de Valenciennes*, par Outreman, deuxième Partie, chap. v.

serfs qu'ils ne pouvaient plus désormais retenir dans l'esclavage, un mouvement rétrograde ne tarda pas à se faire sentir sur quelques points.

On s'effraya de la richesse et du luxe des bourgeois; on fit contre eux des *lois somptuaires;* on leur interdit les *carrousels;* on régla les *costumes* pour distinguer les *classes!* et plusieurs chartes, méconnues sous prétexte qu'elles n'étaient que de *tolérance* et d'*octroi*, furent *mises à rançon* ou même *révoquées!*

Cependant, malgré les contre-marches du pouvoir, les classes intermédiaires étaient assez fortes, assez riches, assez éclairées, pour qu'il ne fût plus possible désormais de se passer de leur intervention dans les affaires de l'État.

Les rois appelèrent le peuple aux assemblées publiques sous le nom de *Tiers-État.* On sentit qu'il n'y avait pas d'autre moyen pour le monarque, d'obtenir de l'argent de ceux qui étaient devenus assez forts pour le refuser à qui aurait voulu le prendre; mais qui furent toujours assez justes et assez généreux pour l'accorder libéralement aux besoins de la patrie.

Un tableau si rapide et nécessairement incomplet ne permet pas d'exposer tout ce que le peuple, surtout dans les campagnes, eut encore à souffrir de la rapacité des seigneurs qui les accablaient de corvées, battaient la plaine, pillaient les passans, rançonnaient les marchands, dîmaient les récoltes, envahissaient les biens communaux, faisaient la guerre au Roi leur

sire jusques aux portes de Paris, et qui mirent plus d'une fois le royaume sur le penchant de sa ruine..... Il faudrait, d'un autre côté, mettre en parallèle tout ce que firent nos Rois pour faire respecter les personnes et les propriétés; la réformation des coutumes, corrigées autant qu'on le put; plusieurs bonnes lois, souvent violées, mais qui consacraient le droit. Il faudrait citer l'Ordonnance de Blois en 1579, l'Édit de Henri IV en 1600, ceux de Louis XIV en 1659 et 1667, qui ont à jamais flétri la rapacité féodale, en la qualifiant plus sévèrement encore que n'ont fait de nos jours les lois de 1789 et 1792. Il faudrait décrire ces efforts soutenus pendant plus de cinq cents ans pour établir en France *police et justice;* les services du Parlement; ses commencemens difficiles, son courage, ses hautes vertus, sa persévérance à élever le pouvoir royal au-dessus des tyrannies locales et particulières, et à courber toutes les têtes sous le niveau de la justice du Roi; mais aussi, on doit le dire, un mouvement poussé trop loin, et qui après avoir surmonté toutes les résistances illégitimes, finit par attirer à soi tous les pouvoirs, et détruire toutes les libertés!

Arrivé si haut, il ne pouvait plus que décheoir, ce pouvoir désormais unique; si brillant, si majestueux, si imposant pendant quelques années du règne de Louis XIV; languissant pendant ses dernières années, avili sous son successeur, attaqué ensuite par tous ceux qu'il avait humiliés, vaincus et dépouillés.

Louis XVI apparut comme un honnête homme qui devait être un grand roi : quelque temps entouré de *vertueux* ministres, il voulait le bien public, l'opérant autant qu'il était en eux et en lui (1), reconnaissant des droits à la nation, se proclamant le *restaurateur de la liberté française;* liberté qu'il eût effectivement assise sur des bases équitables, si les factions, les intérêts particuliers, les intrigues de cour et le privilége, avec la guerre étrangère et les déceptions intérieures, n'avaient paralysé ou démenti ses royales intentions, et amené enfin cette révolution qui redit à son tour, au milieu d'une explosion terrible : *l'État, c'est moi!*

Ainsi, depuis le commencement de notre histoire, chacun successivement s'est fait usurpateur, parce que chacun à son tour a dépassé le but, seigneurs, peuples et rois; et qu'au lieu de se borner à ressaisir son droit quand on l'a pu, on a forcé la mesure et fait excursion sur le droit d'autrui.

Les temps postérieurs offriront le spectacle des mêmes vicissitudes.

En 1791, pouvoir royal, trop faible et trop dépouillé; une assemblée unique, sans contre-poids.

Démagogie, hélas! trop forte en 1793!....

Directoire ridicule et bientôt méprisé.

Bonaparte, victorieux, sauvant la France au 18 brumaire :

Admiré comme premier Consul;

(1) Il n'y a que moi et Turgot qui aimions le peuple.

Redouté comme Empereur;

Corrompu par les succès et la flatterie;

Devenu insupportable par son orgueil, ses affectations monarchiques, son despotisme, sa police générale et ses guerres sans fin;

De la gloire toutefois!.... mais plus de liberté.

Apparaît la restauration, accueillie comme une délivrance, avec l'espoir d'un meilleur avenir......

La Charte est donnée. La Charte, c'est-à-dire « tout le bien que la Providence avait fait sortir de « la révolution. »

Les excès restés en arrière;

L'expérience acquise à notre génération, par l'épreuve également funeste de tous les extrêmes;

Une haine égale pour les Plébiscites et pour les Sénatus-Consultes;

Le besoin, généralement senti, de la *dynastie légitime* et de *la Charte;* celle-ci, hélas! bien mal comprise; en tout cas, bien mal observée par une série de ministres..... qui tous semblaient s'être promis de l'éluder; bientôt violée à découvert par cette administration *déplorable* qui voulait évidemment la détruire, quand d'un bout de la France à l'autre, un cri général s'est élevé vers le trône pour attester la foi des sermens et réclamer l'*ordre légal!*

L'ordre légal en tout! et par conséquent des institutions dont le besoin se fait vivement sentir: car, à l'exception de la *loi fondamentale*, qui est l'œuvre de notre époque et le commencement d'une nouvelle ère, tout le reste est en désaccord avec elle, et nous

n'avons pour nous conduire que les lois de ces régimes usés dont absolument nous ne voulons plus.

La plus désirée de toutes les lois est la *loi municipale*, annoncée l'an dernier dans le discours du trône ; et réclamée avec instance par la Chambre des Députés. (1)

On ne peut nier la *nécessité* de cette loi, non seulement pour régler le fonds même de l'institution, qui présentement ne repose sur rien de fixe, sur rien qui soit analogue au régime constitutionnel; mais, surtout, comme moyen de se délivrer d'un *personnel de fonctionnaires*, qui presque partout, et en très grande majorité, se sont montrés en opposition complète avec l'opinion, les besoins et les vœux de la population : cela est vrai, surtout des *conseils généraux*.

Mais, en même temps, on ne peut dissimuler la *difficulté* extrême de faire une bonne loi sur l'administration *municipale* et *départementale*.

(1) 5 février 1828. *Discours de la Couronne :* « Voulant « *affermir de plus en plus* dans mes États la Charte qui fut « octroyée par mon frère, et que j'ai juré de maintenir, je « veillerai à ce qu'on travaille avec sagesse et maturité à « mettre notre législation en harmonie avec elle. »

— Quant à présent, cette harmonie n'existe donc pas ; rien n'est plus évident.

9 mars. *Réponse de la Chambre :* « Et pour asseoir sur « ses *véritables bases* l'édifice de nos libertés, votre cœur « paternel, Sire, nous *rendra* ces *institutions municipales*, « monumens de nos anciennes franchises, qui rappellent à « la mémoire de vos peuples tout ce qu'ils doivent à vos « ancêtres. »

Chacun dit : *je veux la Charte*. Français, faites-y bien attention ! mais chacun la veut *à sa manière* et *comme il l'entend*.

De là trois écueils :

Une organisation qui tomberait dans le radicalisme ou la démagogie ;

Une organisation trop empreinte d'aristocratie ;

Une organisation qui nous laisserait en proie au ministérialisme.

Je regardais une bonne organisation municipale comme *impossible* sous le dernier ministère, et avec une Chambre, dont la majorité marchait avec tant de servilité sous son étendard. Voici, en effet, ce que je disais dans mon *Introduction aux lois des communes* imprimée vers la fin de 1823.

« .... Il suffit de considérer ce qui arriverait si « la loi municipale était portée *dans l'état actuel des* « *choses*.—1°. Ou elle serait votée sous l'influence de « telle opinion exagérée.... ; et alors ce ne serait pas « une organisation municipale, mais une organisa« tion plus ou moins inquiétante de l'aristocratie. Il « en pourrait résulter *une oppression locale bien* « *plus funeste et plus insupportable dans ses ef*« *fets que la centralisation*, qui ne laisse au moins « peser sur les communes *que l'action générale du* « *gouvernement*.

« 2°. Si, au contraire, les opinions *diamétrale*« *ment opposées* pouvaient prévaloir, nous aurions « une organisation municipale *trop* démocratique, in« quiète, remuante, et peu d'accord avec la stabilité

« réfléchie d'une monarchie constitutionnelle; ou
« bien encore une sorte de *fédération* qui produirait
« *l'isolement* et entraverait la marche du gouverne-
« ment dans les actes qui exigent le plus d'ensemble
« et une sorte d'élan.

« 3°. Consultez les gens pourvus de sinécures et
« d'emplois; beaucoup de ces pacifiques individus vous
« diront avec désintéressement, que tout est pour le
« mieux dans le meilleur des ministères possibles.

« Ainsi les passions, l'égoïsme, l'intérêt personnel
« et l'intérêt de parti, rendent une bonne loi sur les
« communes, difficile dans tous les temps, *et réelle-*
« *ment impossible dans les circonstances actuelles.*
« (1823.)

« Je suis donc aussi de l'avis d'un ajournement,
« jusqu'à ce qu'une Opinion publique, forte autant
« qu'éclairée, ait mis un Ministère juste *et qui*
« *tiendra à honneur de donner à la France des in-*
« *stitutions durables*, en position de distinguer avec
« sagesse, et de poser avec fermeté les limites que
« chaque intérêt de la société a le droit d'imposer
« aux intérêts contraires. »

Sommes-nous arrivés à l'époque désirée? — Oui,
certes, du côté de l'*opinion publique*. Elle s'est
énergiquement prononcée sur ce point. Quant au
ministère...., il a demandé lui-même à être jugé par
ses actes : nous attendrons la *présentation de son*
projet.

Tout ce que peuvent faire les hommes conscien-
cieux, véritablement amis du bien public, et dési-

reux de le procurer, est de se montrer *disposés à tout écouter*; exempts de passions et de préjugés, et prêts à abandonner leurs propres systèmes, le jour où on leur en présentera un qui leur paraîtra plus vrai *et mieux approprié à l'état actuel de la société;* car le mieux absolu est une magnifique chimère; le bien relatif est seul possible dans tous les temps et dans tous les pays.

En attendant, on peut prévoir plusieurs questions que je ne veux pas résoudre, parce que je me réserve de les discuter; je me contenterai donc de les indiquer :

1°. Présentera-t-on un *système complet*, une sorte de *Code*, où l'ensemble soit la condition de chaque disposition particulière; ou bien se contentera-t-on de soumettre à la discussion quelque *fragment* isolé?

2°. Si l'on divise la loi en plusieurs parties, commencera-t-on par le département ou par la commune? par le sommet ou par la base? Verrons-nous ainsi mettre en pratique la fable de *la tête et la queue du serpent?* Offrira-t-on, ne fût-ce que pour une seule année, le spectacle d'une machine livrée au mouvement avant sa complète organisation? et dans l'hypothèse constitutionnelle d'une dissolution des Chambres toujours possible, s'exposera-t-on au danger de voir l'œuvre restée imparfaite, s'achever dans un autre esprit que celui qui aura présidé à son commencement?

3°. Les conseils municipaux chargés de veiller

aux intérêts spéciaux de la communauté; les conseils généraux dispensateurs de *nos* centimes, régulateurs des dépenses générales du département, qui jusqu'ici se sont mêlés d'exprimer *nos* besoins et *nos* vœux, seront-ils nommés directement par ceux qu'ils sont chargés de représenter? — Pour les maires, y aura-t-il, ou non, une candidature? — A quels électeurs confiera-t-on les élections?

4°. Quelles seront les diverses compétences? à quelle hauteur s'élevera le pouvoir municipal? à quelle profondeur descendra la centralisation? C'est ici qu'il faut s'attendre à voir fréquemment alléguer la prérogative royale, là où trop souvent nous aurons pu remarquer qu'il ne s'agit au fond que de la prérogative des bureaux et de l'influence des courtisans!

5°. Quant au fond même de la question municipale, suffira-t-il qu'une ancienne liberté ait existé pour qu'on se croie fondé à la revendiquer? Suffira-t-il au contraire qu'un droit ait été jadis méconnu pour qu'on se croie autorisé à en dénier perpétuellement l'exercice? Le passé sera-t-il pour nous une sorte de fatalité, une loi irrésistible comme le destin, ou seulement une source d'instruction et de bon conseil?

Nous verrons tout cela.....

Cependant étudions les faits, et profitons de l'avantage de les trouver exposés dans l'ouvrage d'un homme consciencieux et désintéressé.

PREFACE DE L'AUTEUR.

Ceci n'est point un livre didactique à l'usage de telle ou telle classe de fonctionnaires. Ce n'est pas non plus un ouvrage de circonstance, encore bien que le moment paraisse opportun pour sa publication. Le sujet qu'on y traite est de tous les temps; il intéresse toutes les positions; s'il tient à l'ordre politique, il est encore lié plus étroitement à l'ordre civil.

Les institutions dont nous retraçons *l'histoire abrégée* se divisent en deux classes. Les unes, primitives, sont inhérentes aux communes; les autres s'appliquent aux divisions conventionnelles du territoire.

L'existence des *communes* est bien plus ancienne que leur dénomination générique, si juste et si expressive. Née de la force des choses, la commune est antérieure à toutes les lois. Toutes les fois que plusieurs familles se sont trouvées en communauté de lieu, d'air et d'eau, il s'est formé entre elles par besoin et par habitude un contrat d'assistance mutuelle, et les plus grands États ont commencé par là. Il y a

donc des communes dans tous les pays, même chez les sauvages.

Nous sentons que l'homme est né sociable, cela doit suffire : on s'égare en voulant remonter aux premiers développemens de cet heureux instinct. On nous dispensera donc de rechercher comment, dans des siècles reculés où la terre était au premier occupant, il s'est formé, sur notre sol, des hameaux et des villes. Nous les prenons tout formés, nous ne traitons que de leur organisation.

Les autres institutions sur lesquelles s'exercent nos recherches, peuvent être appelées secondaires, soit qu'on parte de la base de l'édifice ou de son sommet. Placées entre le gouvernement et les communes, elles doivent modérer celles-ci sans les comprimer. Elles servent à lier les intérêts de localité entre eux et avec l'État. Elles sont indispensables pour faire mouvoir utilement et à point nommé tous les membres du corps social; si leur action est bien réglée, elles deviennent un puissant ressort de civilisation générale.

Sur chacune de ces deux classes d'institutions nous exposons ce qu'elles ont été en France depuis les temps historiques. *Chaque siècle a amené ses nécessités*, et de gré ou de force l'administration

les a subies. Parcourir les vicissitudes de celle-ci, c'est en quelque sorte passer en revue les révolutions de l'état social. On y verra beaucoup de changemens et peu d'inventions : *Lustrans universa in circuitu pergit spiritus et in circulos suos revertitur.* Toutes les fois que des détails de mœurs ont pu trouver place dans notre cadre, nous les avons admis. Quand l'industrie a eu son organisation particulière, telle que maîtrises et jurandes, nous l'avons réunie à l'organisation municipale dont elle nous a paru être une sorte de corollaire.

La première partie de notre ouvrage se rapporte aux communes. On trouvera dans la seconde tout ce qu'il est utile de savoir sur les anciens comtes, *missi dominici*, baillis et sénéchaux considérés particulièrement comme agens administratifs, intendans, états provinciaux, assemblées provinciales, et sur les administrations qui, sous des formes et dans un esprit si différens, se sont succédé depuis 1789.

Pour de telles recherches, l'histoire générale est d'un faible secours. Sa muse se croit toujours devant un poëme épique ; elle se complaît aux guerres qui mettent la société en péril, et semble dédaigner les institutions qui la consolident. Il faut ouvrir les recueils d'ordonnances, vastes archives de notre his-

toire civile, feuilleter les annales des villes, consulter les écrits des publicistes, et tout cela ne peut se faire si l'on n'est à portée des grands dépôts littéraires. Ayant terminé ce travail commencé depuis long-temps et fréquemment interrompu, nous croyons, en le publiant, rendre service aux petites bibliothéques et à toutes les classes de lecteurs; car l'expérience de l'homme est courte; c'est en y ajoutant celle des générations passées, qu'il parvient à reconnaître *ce juste milieu, en toutes choses si difficile à trouver, et encore plus difficile à garder.*

Sur l'état des communes au moyen âge, nous donnons plus de détails que ne semble en comporter l'ancienneté de l'époque. Mais l'organisation variait alors dans chaque localité, suivant l'étendue des priviléges obtenus; de ville à ville et dans la même province, il n'y avait souvent rien de semblable. Nous sommes donc obligé de présenter beaucoup de faits pour donner quelque notion de l'ensemble. *L'uniformité est une idée moderne;* elle n'a pu venir que lorsque les lumières ont pris un certain niveau. Au surplus, nous espérons que les villes dont nous rappelons les anciens usages, ne nous en sauront pas mauvais gré; nous avons pu en mentionner ainsi plus de deux cents, sans trop grossir notre épitome.

Pour les époques récentes, nous nous sommes aidé de nos souvenirs. Ayant suivi en différens lieux le travail des administrations locales de tout degré, nous disons ce que nous avons vu.

Après avoir parlé des communes en ce qui concerne leurs institutions, nous ne pouvions garder le silence sur leur patrimoine *si souvent spolié*, et dont la régie a été pendant long-temps la fonction presque unique des corps municipaux. Il en est des communes comme des particuliers : la richesse est nécessaire pour soutenir l'illustration, et il n'y a point de richesse sans économie. Mais nous nous bornons à l'exposé des vicissitudes que leur fortune a éprouvées, et des principes posés en différens temps pour sa conservation. Elles ne doivent pas chercher ici des règles pratiques d'administration financière et de comptabilité; nous les avons recueillies dans un autre ouvrage. (1)

Sur ce point, nous sommes encore bien plus bref en ce qui concerne les départemens. Leurs ressources sont d'une autre nature; elles ne doivent pas excéder les besoins; elles se rattachent au budget de l'État, et sont réglées annuellement.

(1) *Précis historique de l'administration et de la comptabilité des revenus communaux*, 1820, 1 vol. in-8.

Depuis quelques années, plusieurs hommes d'un mérite éminent ont écrit sur diverses parties du sujet que nous traitons, mais dans d'autres vues que les nôtres et sur un autre plan; aucun n'a tracé l'arbre généalogique des institutions locales et ne les a suivies dans tous leurs croisemens. Au lieu donc de nous laisser décourager par la supériorité de ces vives lumières, nous avons pris le parti d'en profiter. Le public a distingué particulièrement les écrits de M. de Barante, d'autant plus dignes de méditation que le noble auteur a manié lui-même longtemps et habilement les ressorts administratifs; l'excellent traité qu'un de nos premiers jurisconsultes, M. Dupin l'aîné, a joint à son recueil des *Lois des communes* (1), sous le titre modeste d'*Introduction*; les doctes élucubrations de M. Henrion de Pansey, qui ont déjà jeté tant de clarté sur la première restauration des communes. Nous n'avons prétendu lutter d'érudition avec personne; nos citations nombreuses n'ont pour objet que de mettre les preuves historiques en faisceau sous les yeux du lecteur.

(1) Deux volumes in-8. imprimés en 1823, et précédés d'une *Introduction théorique* où la législation communale est exposée méthodiquement. On y trouve aussi un plan d'*organisation municipale*.

L'esprit de localité s'est beaucoup affaibli en France depuis un demi-siècle. Les races se sont mêlées, les communications sont devenues plus rapides, les voyages moins coûteux; peu de personnes aisées ont résisté à l'envi de voir Paris; partout on tâche de se modeler sur ce centre des arts et du goût; hors des dernières classes de la société, la province n'a plus de physionomie qui lui soit propre.

Mais l'esprit d'ensemble s'est fortifié par les travaux et les malheurs communs; la gloire du soldat est devenue celle du bourgeois et du laboureur; nulle tête innocente n'a été frappée que tous les cœurs n'aient saigné. Cet esprit aurait pu se perdre dans l'océan des conquêtes, comme il se perdit sous l'empire romain, où Trèves et Antioche cherchaient vainement un objet commun de piété filiale. A la restauration, il a montré une nouvelle énergie; on a compris mieux que jamais cette maxime de d'Aguesseau : « *L'amour de* « *la patrie* est le lien sacré de l'autorité des rois et « de l'obéissance des peuples. » L'esprit d'ensemble, fort différent de celui de localité, qui tient de près à l'égoïsme, ne sera satisfait que lorsqu'il verra les plus petits intérêts assurés et garantis comme les plus grands; c'est dans cette vue qu'il sollicite avec

instance le perfectionnement des institutions locales.

Le Roi daigne accueillir ce vœu respectueux et unanime. Sa Majesté a approuvé la formation d'une commission chargée de préparer un projet de loi sur l'administration départementale et communale. C'est ce qui nous fait croire que le moment est opportun pour la publication de notre livre; *car il semble que pour bien juger de ce qui est à faire, on doit d'abord se rendre compte de tout ce qui a été fait.* D'autres proposeront des vues nouvelles : nous nous bornons à montrer le passé; la sagesse saura en tirer de bonnes leçons.

L'ADMINISTRATION LOCALE.

PREMIÈRE PARTIE.

COMMUNES.

CHAPITRE PREMIER.

ORGANISATION GÉNÉRALE.

§. Ier. Gaulois.

Formation des Communes. — Phéniciens dans les Gaules. — Cités gauloises. — Druides. — Chevaliers. — Esclaves. — Condition des femmes.

1. L'existence des communes est bien plus ancienne que leur dénomination générique, si juste et si expressive. Née de la force des choses, la commune est antérieure à toutes les lois. Toutes les fois que plusieurs familles se sont trouvées en communauté de lieu, d'air et d'eau, il s'est formé entre elles, par

besoin et par habitude, un contrat d'assistance mutuelle, et les plus grands États ont commencé par là : il y a donc des communes dans tous les pays, même chez les sauvages.

Nous sentons que l'homme est né sociable, cela doit suffire : on s'égare en voulant remonter aux premiers développemens de cet heureux instinct. On nous dispensera donc de rechercher comment, dans des siècles reculés où la terre était au premier occupant, il s'est formé sur notre sol des hameaux et des villes. Nous les prenons tout formés ; nous ne traitons que de leur organisation.

2. Cependant nous croyons pouvoir rappeler cette conjecture, que les premiers rudimens du commerce et de la civilisation furent apportés dans les Gaules par les Phéniciens. Aux yeux des savans, elle s'appuie sur beaucoup de vieux monumens dont la grossièreté ne cache pas tout-à-fait l'intention. On y reconnaît des nefs d'Isis, des figures d'autruches, des *Bâl, Bél* ou *Bélénus* (le dieu soleil des Phéniciens), une figure d'homme tenant d'une main un sceptre, et s'appuyant de l'autre sur une tête de taureau, symbole de Tyr et de Carthage ; momies préparées à la mode égyptienne, et trouvées dans les grottes de notre Auvergne ; médailles orientales, arabes, juives, puniques ; identité de poids et de mesures entre les Gaulois et les Phéniciens ; notions d'astronomie décelant une origine commune.

3. Lors de l'arrivée des Romains dans les Gaules, ils n'y trouvèrent point de villes, selon l'acception que nous donnons à ce mot. *Civitas,* dans les Commentaires de César, et lorsqu'il s'agit de la Gaule indé-

pendante, indique un peuple entier, un État, son territoire, son gouvernement; *oppidum,* une forteresse; *vicus,* une bourgade; *ædificium,* l'habitation d'une famille.

Les *oppida* n'étaient que des espèces de camps retranchés, fortifiés par la nature, et par une muraille formée de blocs de rochers liés entre eux par des troncs d'arbres. Les habitans du canton s'y réfugiaient, aux premières alarmes, avec leurs familles, leurs bestiaux, leurs denrées; ils y bâtissaient à la hâte quelques cabanes pour abriter les femmes et les enfans; et quand ils abandonnaient ces retraites, ils n'y laissaient rien dont l'ennemi pût faire sa proie. Quelquefois l'*oppidum* n'était qu'une épaisse forêt entourée de remparts et de fossés.

Une réunion de cabanes, séparées les unes des autres par des terres cultivées, composait une bourgade, *vicus.* Ces cabanes, construites de branches d'arbres, de roseaux et de boue, étaient ordinairement situées à l'ombre d'un bois, sur les bords d'une rivière.

Chaque chef de famille régnait despotiquement sur les siens. L'autorité publique résidait dans des assemblées qui se tenaient au printemps sur les frontières des États, et où se rendaient tous les hommes depuis l'âge où ils étaient admis à porter les armes. Ces diétines délibéraient sur les intérêts généraux de la peuplade. La discussion n'appartenait qu'aux chefs; l'assentiment ou le refus était le droit de la multitude: c'était là aussi que se faisaient les échanges, que se tenaient les foires et marchés. Des vieillards élus par l'assemblée y formaient un tribunal et prononçaient

sur les différends entre familles. Quant aux lois pénales, l'application n'en pouvait être faite que par les prêtres, et c'était là le fondement de leur puissance.

Dans les grands événemens qui intéressaient plusieurs peuples, chacun de ceux-ci nommait des députés pour former un congrès. Ce fut ainsi que les nations attaquées par César s'assemblèrent à Sens, à Bourges, à Autun, pour concerter leurs moyens de défense.

Peut-être ces *conventus* avaient-ils eu une organisation plus régulière et plus complète. Mais à cette époque, et depuis long-temps, l'ambition divisait les Gaulois. De grandes cités s'étaient déjà soumis les plus petites, leur laissant toutefois, pour leurs affaires intérieures, une sorte d'indépendance. Rien d'uniforme dans la constitution des États. Quelques uns obéissaient à des rois, qui étaient des généraux inamovibles plutôt que des chefs civils, et qui avaient besoin de la guerre pour exercer leur autorité; d'autres États formaient des républiques plus ou moins aristocratiques.

4. Sans les druides, l'union fédérale des Gaulois se serait dissoute : ces prêtres formaient un ordre. Répandus sur toute la Gaule, ils avaient dans chaque cité un chef qui portait leur influence dans toutes les affaires, et ces chefs se réunissaient tous les ans dans les forêts des Carnutes (pays Chartrain), sous la présidence d'un chef suprême. Le grand dépôt de leur doctrine était dans les îles Britanniques, et c'était là que les zélés allaient perfectionner leur instruction. Dans les anciennes langues de ces îles, le mot *druide* signifie *parler de Dieu*. En effet, les druides étaient des théologiens; ils enseignaient un Être suprême et

rémunérateur, une âme immortelle, animant sans cesse de nouveaux corps, et plus ou moins bien traités dans cette métempsychose, suivant sa conduite dans son premier poste. Le savant Fréret admet cette étymologie de préférence à celle qui rapporte le nom des druides au mot grec *drus*, chêne.

L'excommunication qu'ils fulminaient contre les grands coupables était plus redoutée que la mort, parce qu'elle y ajoutait l'infamie. Le condamné, exclu de sa cité et de toutes les cités gauloises, n'avait plus de patrie; partout on le repoussait avec horreur.

Leur institution ressemblait beaucoup à celle des prêtres d'Égypte, de Phénicie ou d'Éthiopie. On ignore quand cette puissance sacerdotale avait commencé; elle était sur son déclin lorsque César entra dans les Gaules. Ce conquérant leur fit honte de leur égoïsme; car ils s'étaient arrogé le privilége de ne point aller à la guerre, et de ne contribuer à aucune charge publique : il leur interdit surtout les sacrifices humains, et ils eurent bien de la peine à y renoncer. Tibère les condamna aux peines qu'ils feraient subir à leurs victimes. Néron livra aux flammes leurs retraites et leurs bois sacrés. Néron! Tibère! quels philanthropes! Ces noms avertissent d'être en garde contre les accusations. Les druides conservaient encore quelque empire sur le bas peuple; rois détrônés supportant impatiemment leur disgrâce, c'était là le véritable crime que Rome voulait punir.

5. Dans les différens Etats de la Gaule, les nobles, que César appelle *chevaliers*, exerçaient les principales fonctions du commandement militaire et du gouvernement civil; mais ils ne formaient pas une caste;

la valeur seule anoblissait; la noblesse augmentait avec le nombre d'ennemis qu'on avait tués. Beaucoup de plébéiens s'attachaient à ces nobles en qualité de cliens, les défendaient et partageaient leurs périls dans les brigues intérieures et dans la guerre. Ce dévoûment était libre : si les cliens n'étaient pas bien traités par leur patron, ils se donnaient à un autre. Le patron qui ne prenait pas en main la cause de ses cliens, se voyait abandonné et déshonoré.

Il n'est donc pas vrai, comme l'ont supposé quelques publicistes modernes, qu'il n'y eût de libres que les druides et les chevaliers. Le second Brennus profita du temps où les Gaulois étaient assemblés, pour proposer son expédition de Macédoine. Il harangua, dit Pausanias, *in conventu populi,* et cent cinquante-deux mille hommes donnèrent leurs noms (*nomina dederunt*) pour le suivre comme fantassins, vingt mille quatre cents pour le suivre à cheval. Un si grand nombre prouve assez que l'assemblée n'était pas uniquement composée de chevaliers.

Les Gaulois aimaient la liberté; aussi aimaient-ils l'éloquence qui en est inséparable. Voudrait-on qu'un peuple esclave eût inventé cette belle fiction de l'Hercule *Ogmius* représenté avec des chaînes qui partant de sa bouche allaient prendre les auditeurs par les oreilles.

6. Il y avait pourtant des esclaves. C'était le droit des gens, que tout homme pris à la guerre devînt la propriété du vainqueur qui lui laissait la vie. Mais ces esclaves n'étaient pas, comme à Rome, soumis aux vils emplois de la domesticité. Chacun d'eux avait sa petite habitation, son ménage qu'il dirigeait à son gré.

On ne les employait qu'au soin des troupeaux, à la culture des champs, et leur servitude se bornait à des redevances en nature. La condition des esclaves empira en Gaule lorsque Rome y imposa ses dures lois; et leur nombre augmenta par l'avidité du fisc, comme nous le dirons bientôt, par le malheur des temps et par les progrès du luxe.

7. La condition des femmes achevera de faire connaître l'état de la société chez nos pères. Les liens du mariage étaient sacrés; on brûlait publiquement celle qui manquait à la foi jurée. Ce que nous appelons communauté de biens entre mari et femme, est une institution aussi ancienne que ces temps reculés; car les Gaulois mettaient en commun avec leurs femmes autant d'argent que celles-ci en apportaient en dot, et à leur mort, ce qui se trouvait de ces sommes était partagé également entre leurs enfans. Du reste, on avait pour les femmes un respect superstitieux; on les croyait favorisées d'inspirations célestes; elles avaient leurs colléges de druidesses, et dans les combats leur courage surpassa souvent celui des hommes.

§. II. Romains.

Régime municipal. — Division de la Gaule. — Autorités nouvelles. — Progrès des arts. — Population.

1. Rome conserva d'abord aux vaincus, soit leurs petits rois (*Reguli*), soit leurs petits sénats, et réunit quelques États remuans à d'autres qui lui montraient plus de docilité. Elle établit sur plusieurs points des colonies, partie civiles, partie militaires, qui répan-

daient sa langue, ses mœurs, ses lois, et qui inspiraient le désir de s'associer à sa gloire. Ces colonies bâtirent des villes; et à leur exemple, les *oppida* gaulois devinrent aussi des villes. Rome finit par donner à ces vastes contrées une sorte de régime *municipal* favorable aux arts, mais surtout à la soumission. Ce mot paraît venir du latin *à muneribus capiendis*, désignant ainsi les avantages, les honneurs et les soins attachés aux charges publiques : *municeps*, qui peut parvenir aux charges; *municipium*, ville municipale.

2. La division territoriale changea trois fois. Nous nous bornons à présenter le dernier état des choses. Sous Constantin et Gratien, au quatrième siècle, la Gaule était partagée en dix-sept provinces, habitées par quatre-vingt-neuf peuples principaux, sans compter leurs subdivisions qui les portaient à trois ou quatre cents.

Ces provinces étaient, savoir :

1°. *La Viennoise*, ayant pour métropole Vienne;
2°. *La première Germanique*, Mayence;
3°. *La seconde Germanique*, Cologne;
4°. *La première Belgique*, Trêves;
5°. *La seconde Belgique*, Reims;
6°. *La première Lyonnaise*, Lyon;
7°. *La seconde Lyonnaise*, Rouen;
8°. *La troisième Lyonnaise*, Tours;
9°. *La quatrième Lyonnaise*, Sens;
10°. *Les Alpes maritimes*, Embrun;
11°. *Les Alpes pennines et graïennes*, Moustier en Tarentaise;
12°. *La grande Séquanaise*, Besançon;
13°. *La première Aquitaine*, Bourges;

14°. *La seconde Aquitaine*, Bordeaux;
15°. *La Novempopulanie*, Auch;
16°. *La première Narbonnaise*, Narbonne;
17°. *La seconde Narbonnaise*, Aix.

Chacune de ces provinces avait un gouverneur particulier, *Præses*, nommé par l'empereur, et subordonné au vicaire général des dix-sept provinces, comme celui-ci l'était à un préfet du prétoire, embrassant les Gaules, les Espagnes et la Bretagne.

Chaque province était divisée en plusieurs cités; chaque cité en plusieurs pays, *pagi*; et chaque pays en plusieurs parties, *partes*. La cité avait sa capitale, dont relevaient les petites villes chefs-lieux de *pagi*, comme de celles-ci les bourgades chefs-lieux de *partes*. Les capitales des cités ressortissaient à la métropole provinciale, résidence du gouverneur. Cette division politique du territoire servit de type pour la primitive organisation du clergé; les archevêchés représentèrent les métropoles; les évêchés les capitales des cités; les archidiaconnés les chefs-lieux de *pagi*; les doyennés ceux des *partes*.

3. Dans la capitale ou chef-lieu de cité, siégeait un sénat, ayant ses licteurs, ses questeurs et deux *duumvirs*, magistrats supérieurs, décorés souvent du titre de consuls. Les sénateurs étaient appelés *décurions*, par commémoration de la coutume ancienne de prendre, lorsqu'on formait une colonie, la dixième partie des habitans pour le conseil public. Les habitans étaient divisés en deux classes, *honestiores*, *humiliores*. Les premiers étaient ceux qui possédaient un certain revenu en biens-fonds. Eux seuls pouvaient être admis aux honneurs de la cité, et être agrégés, quand ils

avaient l'âge de trente ans, dans le corps des *curiales, senatores* ou *municipes*. Eux seuls aussi composaient la garde urbaine; on en excluait les *humiliores,* comme n'ayant pas un assez grand intérêt à faire respecter les propriétés et à maintenir l'ordre public.

Ces corps municipaux ne pouvaient élire leurs membres, ni pourvoir à aucun emploi public, que sous le bon plaisir du gouverneur de la province; celui-ci avait la faculté d'annuler leurs choix. Il arrêtait à son gré l'effet de leurs délibérations; son devoir était d'empêcher que les revenus des villes ne fussent dissipés en dépenses illégales ou frivoles, et de vérifier les comptes. Il était aidé dans cette surveillance administrative par des assesseurs portant le titre de comtes, *comites*, et qui le représentaient dans les chefs-lieux de cités et de *pagi*.

Dès lors aussi, on trouve quelques commandans militaires ayant titre de ducs, *duces;* par exemple en Normandie, en Armorique, en Franche-Comté, à Reims, à Cologne, à Mayence; mais on ne voit pas qu'ils fussent chargés d'aucun gouvernement civil.

Les cités possédaient des biens-fonds, des biens communs, et ne pouvaient les aliéner que sur délibération de leur sénat, confirmée par le *præses*. Sous Caligula, elles furent obligées d'en vendre une grande partie pour payer les taxes énormes dont on les accablait. Le fisc leur abandonnait le tiers de ses droits sur les consommations et sur les transactions, à la charge d'entretenir leurs édifices publics, leurs murailles, chemins et ponts. Les principales fonctions des officiers municipaux étaient donc celles de l'édilité. Ils étaient chargés aussi de la répartition et de la levée des im-

pôts directs; on les en rendait personnellement responsables, et avec une telle rigueur qu'on en vit se vendre comme esclaves, ne pouvant se soustraire autrement au joug de leurs fonctions.

L'organisation dont nous venons de rendre compte, n'était pas la même partout. Il y avait des villes administrées par des officiers du préfet. Là, point de sénat, point de décurions. On les appelait villes *préfectorales*.

Vers le milieu du quatrième siècle, les empereurs Valentinien et Valens instituèrent dans chaque cité, de nouveaux officiers, sous le titre de *défenseurs*. Tirés de l'ordre des bourgeois notables, autres que les décurions et officiers de magistrature, élus pour cinq ans par le concours du clergé, des propriétaires et des municipes, confirmés par le préfet du prétoire, ils devaient être les protecteurs de ceux qui n'en avaient point, décider des contestations peu importantes, et déférer les autres aux juges ordinaires. Ils devaient s'opposer aux violences, aux exactions, à l'insolence des officiers subalternes, à l'iniquité des magistrats locaux; et en tout temps avoir près de ceux-ci un libre accès. Ils étaient chargés de maintenir la discipline, de faire arrêter les coupables, de les mettre entre les mains des juges, de s'opposer à l'impunité, de combattre la faveur qui enhardit le crime. Mais leur ministère, dénué du pouvoir de coërcition, se bornait aux remontrances, aux oppositions juridiques, et si l'on n'y avait pas égard ils portaient plainte aux tribunaux supérieurs.

4. Les lettres et les arts trouvèrent dans les Gaules beaucoup d'esprits capables de goûter leurs charmes,

Il y eut des écoles célèbres à Marseille, à Lyon, à Besançon, à Narbonne, à Toulouse, à Bordeaux, à Poitiers, à Clermont, à Trèves, à Reims; celle d'Autun, la plus ancienne, passait pour être d'institution druidique. On enseignait dans ces écoles la philosophie, la médecine, les mathématiques, l'astronomie, la jurisprudence, la grammaire, la poésie et surtout l'éloquence. Parmi les hommes célèbres qui s'y formèrent, on peut citer le géographe Pythéas, le jurisconsulte Ménécrate, l'historien Trogue-Pompée; Favorin, le plus savant érudit de son siècle; Minervius, surnommé le *second Quintilien;* Patéra, le plus puissant des rhéteurs; Proeresius, à qui Rome érigea une statue avec cette glorieuse inscription : *La reine des rois, au roi de l'éloquence;* le poète Ausone, Terentius-Varro, les Claudien-Mamers, les Sidonius-Apollinaris, et une foule d'autres qu'il serait trop long de nommer.

Comme les Gaulois étaient devenus les meilleurs soldats des armées romaines, leurs arts mécaniques s'appliquèrent de préférence aux besoins de la guerre. On renommait Reims pour la fabrication des épées, Mâcon pour les flèches, Autun pour les cuirasses, Amiens pour les boucliers, Trèves pour les balistes, Soissons pour les harnais, Strasbourg pour toute espèce d'armes offensives et défensives.

5. L'abbé Dubos porte la population de la Gaule, au cinquième siècle, à treize millions d'habitans. Mais, d'après les anciens historiens, il ne paraît pas qu'on puisse l'estimer à plus de dix millions, sur quoi il n'y aurait eu que deux millions d'hommes libres, et le reste en esclaves attachés à la domesticité ou à la glèbe. Ces évaluations ne reposent sur aucune base certaine.

§. III. Premiers siècles de la Monarchie.

Comtes et Échevins. — État des villes.

1. Sous la domination des Bourguignons il y avait eu des comtes de cette nation et des comtes romains ou gaulois dans les cités et dans les *pagi*.

Lors de l'établissement de la monarchie des Francs, ces officiers furent pris uniquement dans les rangs du vainqueur. Le comte et l'évêque remplacèrent les municipes dans une grande partie de leurs fonctions. Le comte était l'homme du Roi; l'évêque était l'homme de la cité. Elu par les citoyens, et présenté à la confirmation royale, il était par état le protecteur des faibles, il intervenait dans leurs causes, il les défendait contre l'oppression, il portait au pied du trône les prières et les doléances de sa cité, et rarement il essuyait des refus. L'invasion des Barbares fut ainsi la cause occasionnelle de la grandeur politique des évêques.

Le territoire fut divisé en comtés, et ceux-ci en *centainies* (cent feux ou ménages). On ne pouvait passer d'une centainie à une autre, sans un certificat de bonne conduite. Les comtes étaient nommés par le roi, et ce titre n'annonçait encore qu'une fonction amovible. Dans le district de leurs honneurs, c'est-à-dire dans l'étendue de leur juridiction, ils décidaient, au nom du Roi, de tout ce qui intéressait l'ordre public; ils connaissaient des meurtres, des vols, des usurpations. Leurs jugemens ne pouvaient être réformés que par le monarque, sur le rapport de ses *missi dominici*. C'étaient eux aussi qui menaient en

guerre les hommes libres de leur ressort. Dès l'année 757 ces officiers se substituèrent des *vicarii*, ou *vicecomites*, qui prononçaient pour eux dans les affaires civiles. Les chefs de centainies décidaient des contestations peu importantes, ayant pour objet la vente, achat ou échange de choses mobilières, l'accomplissement de services promis; enfin de toutes les causes qui n'emportaient privation, ni de biens fonds, ni de la liberté ou de la vie. On appelait de leurs décisions devant le comte. L'instruction des affaires criminelles leur appartenait aussi, mais non le jugement.

Le comte et le centenier étaient assistés de conseillers ou assesseurs, appelés *judices locorum*, et plus particulièrement *scabini*, dont nous avons fait le mot *échevin*. On trouve dans les anciennes ordonnances l'expression *eschever les affaires*, dans le sens de soigner, avoir cure, expédier, arranger, conduire à bien. Ainsi *eschevin* a pu signifier curateur. Ces conseillers étaient élus par le comte et par le peuple, et confirmés tacitement ou formellement par le Roi; il en était de même des centeniers. Les *missi dominici* avaient ordre de les destituer et d'en faire élire d'autres, s'il arrivait à ces officiers de vendre la justice ou d'écouter le crédit et la faveur. Pour que la faiblesse ne restât pas sans protection, on renouvela, au milieu du huitième siècle, l'usage des anciens Romains, connu sous le nom de *patronage* ou de clientelle; et les habitans furent invités à se choisir des patrons parmi les seigneurs.

2. Les principales villes restèrent en possession de leurs honneurs municipaux jusqu'après Charlemagne. Les anciennes formules et les monumens de cette épo-

que font mention des corps de ville et des tribunaux municipaux, sous le titre de *senatus*, et de *curia publica civitatis*; leurs magistrats y sont encore appelés *venerabiles atque magnifici viri, comites civitatis, patricii, senatores, consules*. Cela vient de ce que ces villes avaient fait avec Clovis des capitulations que ce prince observa exactement en leur laissant leurs magistrats et leurs usages. Parmi les villes qui restèrent municipales, on cite Toulouse, Bordeaux, Périgueux, Marseille; il était encore question du sénat de Toulouse au douzième siècle.

On voit, par les lois normandes, que, du temps de la cession faite au duc Raoul par Charles III, chaque ville ou bourg était gouverné par un magistrat que vingt-quatre anciens élisaient annuellement le jour de Saint-Michel. Ce magistrat prêtait serment de ne rien décider sans son conseil, lequel était composé des habitans les plus âgés et les plus sages. Il réglait les contestations entre les habitans et les marchands forains; il veillait, sous l'autorité du comte, à l'entretien des édifices publics, des chemins et des ponts, dépense à laquelle tout le monde devait contribuer, les abbés, les évêques, comme les vassaux royaux et leurs hommes.

§. IV. Féodalité.

Fiefs. — Qualifications féodales. — Malheureuse condition du peuple. — Premières manumissions. — Quelques droits municipaux conservés.

1. Sous la faible postérité de Charlemagne, le système féodal acheva de se développer. Il avait été

importé des forêts de la Germanie par les Francs. Les ravages des Normands le favorisèrent en mettant chaque propriétaire dans la nécessité de pourvoir à sa propre sûreté.

Les comtés devinrent héréditaires; ils passèrent aux enfans du comte, même à ses parens plus éloignés. Les comtes retenant leurs fonctions à titre de fiefs, exercèrent l'autorité en leur propre nom, et leurs justiciables devinrent leurs sujets. Ils nommèrent toute espèce de magistrats, sans le concours du peuple, sans la confirmation royale. On en vit même prendre le titre de l'ancienne magistrature municipale et se faire appeler consuls. Les comtes avaient des bénéfices attachés à leurs comtés, et des vassaux sous eux. Quand les comtés furent héréditaires, ces vassaux du comte ne furent plus les vassaux immédiats du Roi, ces bénéfices ne furent plus les bénéfices du Roi; les comtes devinrent plus puissans, parce que les vassaux qu'ils avaient déjà les mirent à même de s'en procurer d'autres.

Les fiefs étaient des terres que les rois francs s'étaient réservées par droit de conquête, et dont ils gratifiaient leurs *fidèles*, à charge d'un service militaire. Ceux qui obtinrent ces terres en tirèrent tous les profits et émolumens. L'un des plus lucratifs était le *fredum* (amende judiciaire); d'où l'on conclut que celui qui avait le fief avait aussi la justice. Les fiefs furent d'abord à vie, et même amovibles. Ils devinrent héréditaires plus tôt que les comtés. Ensuite, on décida que tout homme libre pourrait soumettre son *alleu* au Roi ou à tout autre seigneur, à son choix. Les désordres du temps faisaient trouver de l'avantage à

prendre ce parti; car l'alleu (terre possédée en franchise absolue de tout assujettissement féodal) isolait son propriétaire et le laissait exposé à toutes les insultes, tandis que le fief lui donnait des protecteurs en l'associant à une puissante confédération. Ainsi les alleux se changèrent en fiefs, c'est-à-dire que leurs maîtres sortirent de la juridiction civile pour entrer dans la puissance du Roi ou de tel seigneur qu'il leur plaisait de choisir; et rarement choisissait-on le Roi, car c'était un protecteur qu'on voulait, et le Roi ne pouvait plus protéger personne. Ainsi toute la terre de France fut soumise au régime des fiefs, et la couronne ne fut plus elle-même qu'un grand fief. Ce mot vient, suivant Pasquier, de la *féauté* (fidélité) que l'on promettait au seigneur.

2. Jetons un coup d'œil sur les qualifications féodales.

D'abord, on n'appela *barons* que les seigneurs qui relevaient nûment du Roi. Mais, à l'instar du Roi, les grands vassaux voulurent avoir aussi leurs barons. Ce titre fut d'abord en grand honneur, et on le donnait même aux saints, par révérence : on disait *saint baron saint Jacques*. Dans la bouche d'une femme noble, *mon baron*, en parlant de son mari, équivalait à *mon seigneur et maître*; mais au quatorzième siècle, ce titre commença à décliner; on le laissa aux seigneurs de quatre *châtellenies*, relevant d'un comte ou d'un duc; et en parlant de ceux qui tenaient leurs terres immédiatement du Roi, on y ajouta une épithète, on dit les *hauts-barons*. Ducange tire ce mot du grec *baros*, fardeau, poids; soit que *baron* ait été dit au figuré pour *homme de poids*, soit que, dans ces

temps grossiers, où la force du corps était tout, quelques uns se soient glorifiés d'avoir des épaules de portefaix; mais en langue tudesque ce mot signifiait *brave*. Dans les premiers siècles on disait *faron* pour baron; et *far* est encore en Allemagne le nom du taureau, animal le plus fort et le plus courageux de ce pays. Or, de *faron* est venu *faraud*, terme populaire désignant un homme de la basse classe qui s'est endimanché, *qui s'est fait brave*. Il est remarquable que Cicéron (*Lettres à Atticus*) emploie le mot *baro* à peu près dans ce dernier sens; Mongault n'a pas cru pouvoir mieux le rendre en français que par *petit-maître*.

Les Ducs, représentant les anciens généraux d'armée, furent les premiers dignitaires de la féodalité; on vit pourtant de très grands seigneurs, aussi puissans qu'eux, garder le titre de comte.

Comte, en latin *comes*, compagnon, annonça d'abord un commensal de la maison de l'empereur.

Marquis vient de *march*, qui, dans les anciennes langues du nord, signifiait frontière. C'était le commandant d'une frontière.

Gentilhomme et Écuyer sont des noms venus de la milice romaine. Il y avait dans cette milice des troupes d'élite appelées *gentiles* et *scutarii*; Ammien-Marcellin parle de leur réputation de bravoure. Dans les terres qu'on donnait alors aux gens de guerre pour récompense, ceux-là avaient toujours les meilleures. Les Gaulois, qui avaient été témoins de cet usage, transportèrent les dénominations de gentilshommes et d'écuyers aux guerriers francs investis de semblables bénéfices.

Vassal, en latin du moyen âge, *vassus* ou *bassus*, signifiait inférieur, bas.

Une fois que les seigneurs eurent retenu, comme bien patrimonial, les terres dont le Roi leur avait concédé la jouissance à titre de bénéfice amovible, ou qu'ils en eurent conquis, à main armée, sur d'autres usurpateurs moins heureux, ils les distribuèrent à leurs créatures, moyennant telle condition de foi et hommage, et tels services que bon leur semblait. La plupart de ces conditions étaient fort sauvages. L'ignorance de l'époque fut sans doute pour beaucoup dans de telles exigences; mais elles procèdent aussi de l'orgueil humain, qui est de tous les temps. Ainsi, dans nos guerres d'Allemagne, sous la république même, un maréchal-des-logis français, cantonné chez un paysan, fut surpris buvant tranquillement le vin du bidermann, tandis que celui-ci, *un genou en terre sur une assiette pleine d'eau, lui tournait la molette de l'éperon.* On a toujours abusé du droit du plus fort; mais que n'eût pas fait un tel homme au dixième siècle!

« Adonques, dit Pasquier, commencèrent à s'insinuer entre nous les termes de *vassaux* et d'*arrière-vassaux*, ces derniers étant ainsi appelés à la différence de ceux qui relevaient directement, et sans moyen, leurs fiefs du Roi. Aussi commençâmes-nous d'appeler aucuns de ces vassaux, *hommes liges*, qui sans exception promettaient tout devoir de fidélité à leur seigneur, et *non-liges* ceux qui seulement promettaient devoir, à raison du fief supérieur dont dépendait le leur.... *Leude,* dans Grégoire de Tours

et Aimoin, est pris pour sujet. De ce mot est venu *alleu.* »

3. Tout cela formait une complication inextricable. Mais qu'importe si la prospérité publique eût dû en être le résultat.

Les petits souverains se multiplièrent, sous différentes dénominations et sous différens degrés de puissance, n'étant obligés de faire observer dans leurs justices, que les *ordonnances royaux* qu'ils avaient scellées ou souscrites eux-mêmes, ou auxquelles ils avaient donné leur consentement. Par leurs violences, par leurs rapines, par les guerres continuelles qu'ils se faisaient entre eux, ils rendirent insupportables un système politique que le plus spirituel de ses admirateurs appelait, dans le dernier siècle, *un événement arrivé une fois dans le monde, et qui n'arrivera peut-être jamais.* Le monarque fut dépouillé, et la race de Charlemagne finit, ne possédant plus en France que la seule ville de Laon pour toute place forte. Il n'y avait plus, disent les historiens, de police dans les villes, plus de justice dans les tribunaux, plus de sûreté sur les grands chemins. N'omettons pas une remarque importante : ce que Montesquieu admire dans le système féodal, c'est la forte ordonnance et la liaison serrée de toutes ses parties, et point du tout ses résultats pour le bonheur du peuple. Veut-on savoir quelle était alors la condition même des hommes libres, Mably va nous le dire.

« La seule différence essentielle qu'il y eût entre les hommes libres et les serfs dont la France était presque entièrement peuplée, c'est que ceux-ci ne pouvaient

s'affranchir que par la pure faveur de leur maître, tandis que la coutume laissait aux autres quelques moyens de se soustraire au joug de leur seigneur. Les hommes libres n'avaient besoin que du consentement de l'évêque pour être admis à la cléricature, qui, par une de ces contradictions ridicules auxquelles il faut s'accoutumer quand on étudie l'histoire de France, exemptait de toutes charges le patrimoine du clerc, tandis qu'on ne se faisait aucun scrupule de piller et de soumettre à des redevances les terres de l'église qu'on regardait comme le patrimoine de Dieu même. Les serfs n'avaient pas le même avantage; s'ils étaient admis au nombre des clercs, c'était par surprise; l'église était obligée de les rendre, après les avoir dégradés, au maître qui les réclamait, pourvu toutefois que cette réclamation eût lieu avant qu'ils eussent reçu les ordres sacrés. Les enfans des serfs naissaient serfs comme eux, et ces malheureux communiquaient leur disgrâce à tout ce qui les approchait. Si un gentilhomme avait eu la bassesse de se marier à une serve, ses enfans auraient été réduits à la condition humiliante de leur mère. Les alliances contractées avec une famille libre ne portaient, au contraire, aucune tache dans la maison d'un gentilhomme; et ses fils, malgré la roture de leur mère, pouvaient être honorés de la qualité de chevalier. Les hommes libres pouvaient même s'anoblir eux et leur postérité, soit en épousant la fille de quelque gentilhomme, soit en acquérant quelque fief. Sans cela, ils restaient soumis à cette foule de devoirs, de corvées et de charges qui rendaient le peuple si malheureux. »

Beaumanoir, dans sa coutume de Beauvoisis, rap-

porte les causes qui avaient si fort multiplié les serfs. Des hommes libres s'étaient vendus eux et leurs hoirs, soit par misère, soit pour avoir la protection d'un maître contre leurs ennemis. Quand les seigneurs convoquaient leurs sujets pour la guerre, ils leur ordonnaient de se rendre au *ban*, sous peine de servitude pour eux et leurs descendans. Des hommes libres s'étant engagés par dévotion, pour eux et leur postérité, à certains services ou redevances envers une église ou un monastère, on oublia l'origine de cette sujétion, et on finit par la regarder comme la preuve d'une véritable servitude.

4. Il y eût pourtant des seigneurs qui accordèrent des chartes de franchise ou d'immunité à quelques villes et villages de leur mouvance. Mais ces chartes, fort différentes de celles dont nous parlerons tout à l'heure, n'érigeaient point ces villes en communautés, n'y établissaient aucun gouvernement municipal, et ne leur donnaient point le droit d'avoir des armes. Elles ne contenaient qu'un affranchissement de servitude ou une sorte de *manumission* pour les habitans; une exemption de certains services onéreux, et l'établissement d'une rente fixe en remplacement des taxes que le seigneur pouvait auparavant imposer à discrétion. Pierre de Marca cite deux chartes de ce genre pour deux villages du Roussillon, l'une de l'année 974, l'autre de 1015.

5. Il paraît que quelques villes du premier ordre, échappées aux ravages des Sarrasins et des Normands, conservèrent encore, sous la grande féodalité, une partie de leur ancienne forme de gouvernement; elles s'étaient fait respecter par le grand nombre de leurs

habitans. Des chartes de commune, des douzième et treizième siècles, semblent n'être qu'une confirmation de priviléges subsistans. On voit aussi à la même époque des villes réclamer leurs priviléges, comme en ayant joui sans interruption depuis le temps des Romains.

§. V. Institution des communes.

Affranchissement. — Motifs pieux. — Priviléges. — Coutumes. — Villes de commune. — Villes de bourgeoisie. — Villes municipes. — Admission des bourgeois. — Réunion de territoires. — Communes cassées. — Communes démissionnaires.

1. Il n'y a si grande calamité qui ne trouve son terme ; la Providence, ou selon d'autres la force des choses, finit tôt ou tard par ramener l'ordre. Nos rois eurent assez de courage et d'habileté pour réformer l'État. Ils affranchirent les habitans des villes de leur domaine, avec faculté d'avoir des biens et intérêts communs, et de nommer des officiers pour les gérer. Ces établissemens passèrent bientôt du domaine du Roi dans celui des grands vassaux, quelquefois par la force, plus souvent à prix d'argent, et à des conditions plus ou moins favorables suivant le poids de la rançon. Les croisades y servirent beaucoup en créant aux seigneurs de nouveaux besoins ; il fallait de l'argent lorsqu'on partait pour ces expéditions lointaines, encore plus lorsqu'on en revenait dépouillé de tout. Un seigneur qui octroyait ou vendait une charte de commune, se faisait prêter serment de fidélité par les habitans ; de son côté il jurait de maintenir leurs libertés et fran-

chises; plusieurs gentilshommes se rendaient garans de sa foi, s'obligeant à se remettre entre les mains des habitans si leur seigneur-lige violait quelques uns de leurs droits, et à rester prisonniers jusqu'à ce qu'il leur eût fait justice. Le Roi intervenait toujours dans ces traités, pour confirmer les chartes et pour les garantir. On ne pouvait faire de commune sans son consentement, et de là toutes les villes de commune furent réputées être en la seigneurie du Roi; il les appelait ses *bonnes villes*, titre qu'on trouve employé dans les ordonnances, dès l'année 1226. Par la suite on voulut que leurs officiers reconnussent tenir leurs charges du Roi, non à droit de suzeraineté et comme seigneur, mais à droit de souveraineté et comme Roi. (1)

Suzerain est un terme qui tient à la matière féodale; il se disait d'un seigneur possédant un fief dont d'autres fiefs relevaient; tandis que *souverain*, qui d'abord s'appliqua communément à tous ceux qui tenaient les premières dignités de l'État, nous l'avons (dit Pasquier) avec le temps accommodé au premier de tous les premiers; je veux dire au Roi.

Quelques historiens croient que l'établissement des communes est un peu antérieur à Louis-le-Gros. Mais si ce monarque n'en fut pas le premier instituteur, il s'en montra du moins le promoteur zélé, et en cela il travailla pour la gloire de sa couronne autant que pour le bonheur de ses peuples.

Dans l'anarchie du dixième siècle, déjà quelques bourgades d'Allemagne avaient commencé à jouir de la liberté municipale, acquérant ce droit de leur sei-

(1) Réglement pour Lautrec, 1410.

gneur et le soutenant les armes à la main. L'exemple leur en avait été donné par les villes d'Italie chez lesquelles l'empereur Othon-le-Grand avait favorisé cet élan. Celles-ci ne tardèrent pas à secouer toute espèce de soumission à l'empire germanique, et s'érigèrent en républiques souveraines. Les communes de France aspirèrent peut-être à la même indépendance; mais leurs prétentions ne furent pas si bien appuyées par leur richesse, et le pape n'aurait eu ni intérêt ni moyen de les soutenir.

L'établissement de nos communes ne se fit pas sans de grandes difficultés. Beaucoup de seigneurs, après avoir touché le prix des chartes qu'ils avaient vendues, auraient voulu les reprendre. On composait ou on se battait. L'intervention royale était toujours favorable aux communes, car cette institution avait pour but d'abaisser la puissance des seigneurs : une fois arrivée au trône, la famille de Hugues Capet ne songeait qu'à retirer la planche sur laquelle elle avait passé. Les moines surtout jetèrent de grands cris; selon eux les communes étaient une invention du diable. Mais il y avait jalousie entre la haute noblesse et le clergé; les grands vassaux firent souvent des communes dans la seule vue de mettre un frein à l'ambition monacale.

Ce fut dans les provinces septentrionales que se formèrent les premières communes de France. Le voisinage des Pays-Bas ne dut pas être sans influence; ces peuples ayant devancé les nôtres dans le commerce et dans les arts industriels, qui ont besoin d'une plus grande liberté et qui donnent plus d'ardeur à l'instinct, en réunissant beaucoup d'hommes sur un même point. Les plus anciennes chartes sont celles de Noyon,

Laon et Beauvais; et comme les évêques étaient seigneurs temporels de ces villes, on a cru expliquer la priorité de celles-ci dans l'émancipation municipale, en disant que les premiers efforts de la liberté avaient dû se diriger contre des prélats qui joignaient à l'ascendant de la puissance spirituelle, tous les moyens d'oppression résultant de la puissance féodale. Mais, quand on étudie ces temps anciens, on y voit peu de causes générales; chaque ville a son histoire qu'il faut consulter. Nous pourrions indiquer, si cela n'était trop long, les causes particulières qui ont accéléré, çà et là, l'émancipation. A Beauvais, par exemple, l'évêque était le premier seigneur, mais non pas le seul; il y avait aussi un seigneur châtelain. Celui-ci, laïque et militaire, était toujours en guerre avec le prélat, et la liberté municipale s'établit à la faveur de cette rivalité entre les deux maîtres. Pour Laon, c'est autre chose. Charles de Lorraine, compétiteur de Hugues Capet, étant entré dans cette ville, l'évêque le livra au Roi. Celui-ci garda pour lui la seigneurie de Laon, et crut faire assez pour le prélat en lui conférant le titre de second duc et pair ecclésiastique de France. Mais les successeurs de cet évêque voulurent s'autoriser du titre honorifique de ducs de Laon, pour se rendre maîtres de la ville. Une place aussi importante ne devait point sortir des mains du Roi. Ce fut pour réprimer cette ambition que Louis-le-Gros établit la commune de Laon. A Noyon, cet établissement se fit de bon accord, par l'évêque Baudry, dans une assemblée générale du clergé, des nobles et des bourgeois. Il donna une charte dont on jura d'observer les articles, et que le Roi confirma. Si nous voulions citer un exemple de luttes

scandaleuses entre des prélats et leur ville chef-lieu, au sujet de l'institution municipale, c'est dans les annales de Reims que nous le prendrions; la querelle, commencée au douzième siècle, ne se termina qu'au seizième.

2. On sait qu'un grand nombre de prélats payèrent tribut à la barbarie de leur temps; mais est-ce à dire qu'aucun n'aura voulu suivre le noble exemple donné par le pape Alexandre III, qu'aucun ne se sera assez pénétré des douces et saintes maximes de l'Évangile, pour voir dans l'affranchissement des serfs *une œuvre pie, agréable à Dieu,* car c'est ainsi que s'exprime Louis-le-Jeune, dans la charte octroyée aux habitans d'Orléans. (1)

3. Pour apprécier ce bienfait, il faut voir quels changemens l'institution d'une commune apportait dans la condition des habitans; car sans doute ce qu'on leur accordait comme privilége, ils n'en jouissaient pas auparavant. Cette institution les délivrait d'une

(1) *Cognoscentes misericordiam Dei ergà nos et regnum nostrum exstitisse semper et existere copiosum innumera ipsius beneficia, et si non quantum debemus, eâ tamen devotione quâ possumus, confitemur supplices et veremur. Indè est quòd intuitu pietatis et regiæ clementiæ motu, ob remedium animæ nostræ et antecessorum nostrorum, et filii nostri Philippi regis, omnes servos nostros et ancillas quos homines* DE CORPORE *appellamus, quicumque sint Aurelianis et in suburbiis, vicis et villulis ejus infrà quintam leucam existentibus, in cujuscumque terrâ manserint, manumittimus, et ab omni jugo servitutis, tàm ipsos quàm filios, filiasquè eorum in perpetuum absolvimus* (1180).

L'expression *intuitu pietatis* se trouve aussi dans la charte de Sens, 1189.

foule d'avanies qui étaient le partage des serfs, telles que droit de prise, emprunts forcés, tailles injustes (1). Ceux sur qui on voudra faire des prises, dit une ordonnance de 1355, pourront y résister, et s'ils ne sont pas assez forts, ils pourront appeler leurs voisins à leur aide, pourvu que ce ne soit pas à son de cloche (2). Les redevances conservées dont les seigneurs auraient pu abuser, étaient converties en abonnement. Les habitans pouvaient disposer de leurs biens par vente ou donation (3). Ils pouvaient marier leurs enfans, même les veuves, à leur gré, et faire leur testament sans contradiction (4). S'ils mouraient sans testament et sans enfans, leurs biens passaient à leurs héritiers les plus proches (5). Nul, en donnant caution de se présenter en justice, ne pouvait être saisi dans sa personne ni dans ses biens (6). Nul ne pouvait être contraint d'aller plaider hors de la ville contre le seigneur, ni

(1) *Ab omni taillatâ injustâ, captione, creditione, et universâ irrationabili exactione.* (Charte de Mantes, 1150.)

(2) Les habitans devaient faire quinze jours de crédit pour les vins du Roi; et ils n'étaient pas tenus de garder plus de huit jours après le terme du paiement, les gages qu'ils auraient reçus du Roi. (Coutume de Lorris.)

(3) *Quòd possint vendere, dare et alienare omnia bona.* (Charte de Riom, 1325.)

(4) *Ut eis ad libitum suum puellas et viduas nuptui tradere et juvenes uxorare sine aliquâ contradictione liberè liceat et securè, et ultima testamenta sua prout voluerint ordinare.* (Charte de Saint-Jean-d'Angely, 1204.)

Nullum de civibus Rothomagensibus cogere poterimus de eis maritandis, nisi de voluntate suâ. (Charte de Rouen, 1350.)

(5) Affranchissement de Saint-Marcelin, par Humbert II, Dauphin de Viennois.

(6) Priviléges d'Andelot, 1396.

même contre le Roi. Avec le temps, on ajouta qu'ils ne pourraient être contraints de se purger par le duel des crimes dont ils seraient accusés, sauf aux accusateurs à faire leurs preuves par voie de droit (1); qu'ils ne pourraient perdre leurs biens par confiscation, à moins qu'ils n'eussent forfait contre le Roi (2). Quelques villes, pour favoriser leur accroissement, obtinrent la même franchise que Romulus avait affectée à la sienne; quiconque y venait était en sûreté, lui et ses biens, quoiqu'il eût forfait ailleurs (3) : il paraît, par plusieurs chartes du douzième siècle, qu'il n'était question, dans ce privilége, que des petites forfaitures, telles que coups de poing sans effusion de sang, injures, prise aux cheveux, habits déchirés; et pourtant le droit d'asile accordé à la ville de Tournay s'appliquait encore dans le quatorzième, même aux homicides.

Les habitans étaient unis ensemble par serment; ils se devaient un secours mutuel pour empêcher qu'on ne fît tort à aucun d'eux (4). Les communes avaient droit de recourir à la force pour défendre leurs priviléges (5). Si quelqu'un demeurant hors de la ville avait forfait contre la commune et refusait réparation, la

(1) Priviléges de Lunas, 1312.

(2) Priviléges de Cléry, 1461.

(3) *Quicquid alibi fori fecerint.* (Charte de Seaux en Gâtinais, 1153.)

(4) *Alter alteri auxiliabitur; et nullatenùs patientur quòd aliquis alicui aliquid auferat.* (Chartes de Compiègne, de Crespy, de Soissons, etc.)

(5) *Volumus ut ad jura sua conservanda totam vim et totum posse communiæ exerceent et opponant.* (Charte de Saint-Jean d'Angely.)

commune devait se faire justice *par toute voie* (1): c'était leur donner droit de guerre. Elles devaient au Roi un service militaire, mais leurs hommes ne pouvaient pas être employés au-delà d'une distance ou d'un temps déterminés (2). Enfin des mesures étaient prises pour la sûreté du commerce. Ceux qui venaient aux foires et marchés ne pouvaient être arrêtés que pour délit commis le jour même du marché ou de la foire. Pour les rixes et les coups donnés, l'amende était plus forte lorsque le délit avait été commis dans ces lieux de réunion. Aucune foire ne pouvait être établie sans la permission royale. (3)

Parmi tant de servitudes honteuses dont l'institution des communes procura l'affranchissement, il en est une qui suffit pour donner une idée des mœurs féodales; c'est le droit de *prélibation*, en vertu duquel les seigneurs couchaient, la première nuit, avec les nouvelles épousées, leurs vassales. On lit, dans un titre de 1507, article des revenus de la baronie de Saint-Martin, que le comte d'Eu *a droit de prélibation audit lieu quand on se marie* (4). Des évêques, dit-on, et des abbés, jouirent de ce privilége en qualité de *hauts-barons*. La ville de Montauban fut fondée par les habitans d'un lieu voisin, fuyant la mouvance de certains moines qui voulaient user de ce droit; et la protection

(1) Charte de Mantes.

(2) N'iront en guerre qu'à condition de rentrer chez eux le jour même. (Coutume de Lorris....) Ceux d'Agen ne devaient servir que pendant quarante jours. Ceux de Bourges et de Dun-le-Roi ne pouvaient être menés hors du Berry.

(3) Ordonnance de 1356.

(4) Glossaire du droit français, par Laurière.

donnée à ces malheureux par le comte de Toulouse, fut fort mal vue à Rome. Boëtus parle d'un procès par appel devant le métropolitain de Bourges, pour un curé de campagne qui prétendait avoir *la première nuit des jeunes épousées, suivant l'usage reçu*. La demande, dit-il, fut rejetée avec indignation, la coutume proscrite tout d'une voix, et le prêtre scandaleux condamné à une forte amende.

4. Chaque ville obtint des priviléges plus ou moins étendus, mais toujours dans le sens que nous venons d'indiquer. On donnait alors le nom de ville à ce que nous n'appelons aujourd'hui que bourg ou village. Aubervilliers, Saint-Mandé, Vitry et autres paroisses des environs de Paris, étaient qualifiés villes. Ces priviléges confirmaient ou rectifiaient la coutume locale; c'était tout à la fois une sorte de code civil et pénal. Quoique l'ordre chronologique où ces chartes sont classées dans les recueils, y fasse voir, de ville à ville, des disparates choquantes, comme s'il s'agissait d'autant de nations différentes, on sent néanmoins qu'en les classant par régions ce ne seraient plus les villes, mais les provinces qui différeraient entre elles, et on y reconnaîtrait à ses usages chacune des anciennes hordes conquérantes qui vinrent arracher quelque lambeau de l'empire romain. A cette réflexion, que nous empruntons aux savantes préfaces des ordonnances du Louvre, on peut ajouter que pour suivre les migrations et les établissemens des anciens peuples, il faudrait joindre à la comparaison des vieux usages celle des noms de lieux, plus encore des villages que des communes, surtout des rivières, des forêts et des montagnes, et même celle des noms propres d'hommes;

monumens altérés mais précieux, les seuls qui nous restent de la plupart des anciens idiomes.

5. Le serf devenait *libre* par le simple affranchissement. Il s'en faut bien que tous aient été affranchis, et que la volonté bienfaisante des rois de France ait jamais triomphé complétement de l'orgueil et de la cupidité. Aux États généraux de 1515, le tiers-état supplia le Roi de faire exécuter les anciennes lois contre la servitude de la glèbe; et malgré le célèbre édit de Louis XVI, dont nous parlerons en son lieu, les derniers anneaux de cette chaîne ne purent être brisés que par la révolution de 1789.

L'homme libre devenait *bourgeois* par son association aux citoyens d'une ville qui avait des franchises et des priviléges. Mais quels que fussent ces priviléges et ces franchises, il ne devenait homme de commune, *communier,* que lorsque cette ville, outre ses coutumes particulières, ses franchises et sa juridiction propre, jouissait de l'avantage d'avoir des citoyens unis en un corps par une confédération jurée, soutenue d'une concession expresse et authentique du souverain. Les actes de l'autorité royale portant concession de priviléges aux villes, étaient en forme de lettres patentes. De tous ces priviléges, le plus important et l'attribut essentiel des communes, c'était la juridiction conférée à leurs officiers. Quand une ville seigneuriale était érigée en commune, le Roi lui accordait cette juridiction comme une garantie contre les entreprises du seigneur.

6. Mais cette garantie était inutile à l'égard des villes du domaine royal, puisque la justice y appartenait au Roi, auteur et protecteur des libertés nou-

velles. Les villes du domaine royal eurent tous les priviléges de l'affranchissement, mais point de commune. Elles eurent des chartes de bourgeoisie, et furent gouvernées par le prevôt du Roi. Il y eut donc des villes prevôtales, comme il y avait eu, sous les Romains, des villes préfectorales. Les charges de prevôts se conféraient quelquefois à titre de garde, plus souvent à titre de ferme. Les villes, dit Pasquier, affectionnaient les prevôts en garde, comme ceux qui par leur prud'hommie étaient appelés à cette charge sans bourse délier.

7. Enfin plusieurs villes, notamment dans les provinces méridionales, rentrèrent dans l'usage des droits municipaux dont elles avaient joui avant l'arrivée des Francs, et nos rois les y confirmèrent.

Il y eut ainsi villes de commune, villes de bourgeoisie et villes municipes ou de consulat. Les communes et les municipes avaient une magistrature tirée du corps de leurs citoyens; elles étaient gouvernées par leurs maires ou leurs consuls; elles pouvaient faire des statuts en matière civile et criminelle. Les villes de bourgeoisie étaient, comme nous l'avons dit, gouvernées par les juges royaux; elles recevaient du Roi leurs réglemens. Du reste, mêmes franchises; leurs bourgeois étaient soustraits au pouvoir des seigneurs, quant à la juridiction personnelle seulement; ils y restaient soumis quant à la juridiction réelle. Si les seigneurs refusaient des lettres de commune aux villes de leur domaine, ou si leurs concessions inspiraient peu de confiance, l'habitant libre pouvait s'affranchir de leur puissance, sans transporter son domicile dans une ville royale : il suffisait pour cela de désavouer le sei-

gneur et de s'avouer *bourgeois du Roi*. « Ce droit de bourgeois du Roi, dit Loisel, semble être une invention de nos monarques, pour attirer à leurs juges la juridiction des sujets des barons et seigneurs du royaume : à l'exemple des citoyens romains qui, dès qu'ils avaient acquis ce droit, étaient soustraits à la juridiction de leurs seigneurs naturels barbares, et ne pouvaient plus être jugés que par l'empereur, le sénat ou les magistrats romains. »

8. Jusqu'au ministère du cardinal de Richelieu, la noblesse habitait peu dans les villes. Il y en avait pourtant, et elle était apte à la bourgeoisie. Des lettres patentes de 1226, 1260, 1298 mentionnent des bourgeois avec le titre d'écuyers ou de chevaliers. Quelquefois les bourgeois nobles étaient exempts de certaines impositions locales, mais ils contribuaient toujours pour l'entretien des murs, des ponts, des rues et des fontaines. En 1480, il fut défendu aux nobles de se faire bourgeois d'une ville, sous peine d'être exclus des tournois. Mais on peut voir déjà l'intention de les attirer dans les villes par les ordonnances de Louis XII et de François I[er], qui appellent à l'administration des hôpitaux les syndics des communautés, avec des représentans du clergé et de la noblesse. Quelquefois les ecclésiastiques étaient admis à la bourgeoisie; à Douay ils pouvaient même parvenir à l'échevinage, pourvu qu'ils n'y eussent que le tiers des places. Mais, à Lille, la bourgeoisie leur était interdite. Des lettres patentes de 1472, pour Beauvais, autorisent cette ville à se nommer tous les ans un maire et des *pers*, soit clercs, gens de fiefs, ou autres.

Il y avait des *bourgeois forains* qui, sans être

astreints à résidence, étaient inscrits sur le livre de bourgeoisie après avoir prêté serment de fidélité, et ils payaient à la ville une certaine redevance. Les *manans* étaient ceux qui demeuraient dans la ville sans avoir franchise de bourgeoisie; ils n'étaient tenus qu'aux *aides* de la ville, et non aux redevances particulières des bourgeois dont ils ne partageaient pas les avantages. On appelait *grands bourgeois*, ceux qui entraient au conseil de ville; *petits bourgeois*, ceux qui demeuraient attachés à la ville comme les paysans à la glèbe; *hommes coutumiers*, les sujets non nobles d'un seigneur justicier ou féodal.

Nul ne pouvait être reçu dans une nouvelle bourgeoisie qu'il n'eût renoncé à la première. Les maires et échevins pouvaient admettre un nouveau bourgeois, à moins que celui-ci n'eût commis un crime capital. Un étranger pouvait habiter un an sous la protection de la commune, sans se faire recevoir bourgeois. L'année révolue, on l'avertissait de se faire recevoir. S'il ne le faisait pas, la commune lui retirait protection. S'il le faisait, il devait acheter une maison en ville dans l'année qui suivait sa réception, ou acquérir des terres dans la banlieue, ou apporter une certaine quantité de meubles dont la valeur fût une sorte de caution de sa conduite (1); faute de quoi il était mis hors de la garde et protection de la cité, il était *foringié*.

§ 9. Dans l'origine des communes, lorsqu'une ville n'était point par elle-même assez considérable pour se défendre, le Roi lui incorporait quelques bourgs du voisinage. Si l'on eût fait de ces dispositions partielles

(1) *Per quas justiciari possit si quid fortè in eum querelæ evenerit.* (Charte d'Eyrieu, 1389; de Dommart, 1394.)

un système général et suivi, nous ne verrions pas aujourd'hui tant de villages pour lesquels le titre de commune n'est qu'un titre d'isolement, privés de tous les établissemens qui intéressent l'humanité et la morale publique, parce qu'ils n'ont point de revenus et qu'il est impossible de leur en donner. Philippe-Auguste, en 1184 et 1185, réunit ainsi plusieurs lieux à Beaune et à Vassy; mais par la suite on revint sur ces mesures. On avait réuni de même sous le consulat de Lautrec diverses bourgades voisines appelées *fors;* elles en furent distraites en 1410, et chacune d'elles eut ses consuls et autres officiers.

10. Il est rare qu'on n'abuse pas d'un droit nouveau, et des hommes qui sortent d'une longue servitude prennent aisément la licence pour la liberté. Les chartes de communes étaient des pactes de concorde, *institutiones pacis :* dans quelques endroits elles devinrent des prétextes de violences et de troubles, et on les cassa, soit par ordonnance royale, comme Étampes, soit par arrêt du parlement, comme Tournay, Laon, Toulouse, Douay. Étampes perdit sa charte pour vexations contre la noblesse et le clergé (1); Tournay, en 1197, pour avoir fait un traité avec le comte de Flandre contre les intérêts du Roi; Laon, par suite de querelles sanglantes avec son évêque; Toulouse, pour avoir fait exécuter, nonobstant appel interjeté au parlement, une sentence de mort portée par ses consuls contre un écolier qui avait blessé l'un

(1) *Propter injurias et oppressiones et gravamina quæ communia stamparum inferebat tàm ecclesiis et rebus earum, quàm militibus et rebus eorum, quassavimus eamdem communiam.* (Philippe Auguste, 1199.)

d'eux. Sur quoi il faut remarquer que le mot commune ne fut pas employé dans l'arrêt du parlement, mais celui d'université (1). Quoiqu'un grand nombre de villes du Midi jouissent des droits que nous venons de dire avoir été l'attribut des communes, les lettres patentes qui leur en confèrent le privilége ne se servent le plus souvent que de l'expression *corpus et universitas*, d'où vint ensuite l'usage général de désigner l'ensemble des officiers municipaux sous le titre de *corps de ville*. Au reste, la ville de Toulouse ne tarda pas à rentrer dans ses droits; mais il lui en coûta 500,000 livres. Douay perdit sa commune pour avoir injustement fait pendre un de ses anciens échevins; on la lui rendit moyennant une amende de 6,000 pièces d'or.

11. Quelquefois les rois, comme les seigneurs, se faisaient payer l'affranchissement. Philippe-le-Bel en 1298 abolissant toutes servitudes dans les sénéchaussées de Toulouse et d'Albi, retint le tiers des biens meubles et immeubles des affranchis. Louis Hutin en fit un objet de commerce; tout Français devait être libre, disait-il; mais il vendait la liberté si cher qu'il trouva peu d'acheteurs. Les chartes de commune ne s'obtenaient pas non plus sans l'obligation de certaines redevances au profit du Roi ou du seigneur. Montdidier pour sa commune payait annuellement au Roi, 600 livres; Senlis, 280. On avait souscrit à ces sacrifices pour secouer le joug féodal. Mais on ne tarda pas à trouver bien dures les conditions auxquelles le droit de commune était attaché. On chercha à s'en dégager

(1) *Omni jure corporis et universitatis privati fuerunt.*

surtout lorsque le malheur des guerres et d'autres accidens diminuaient la fortune des habitans. Par ce dernier motif, Neuville-le-Roi en 1370, Roye en 1374, demandèrent que leur commune fût déclarée abolie, comme étant hors d'état d'en acquitter les redevances. Déjà Bourbonne et Chantemerle en 1318 ne pouvant payer la rente de 70 livres tournois qu'elles devaient au Roi, avaient obtenu la suppression du droit et de la redevance. Soissons l'avait obtenue de même en 1325, et Charles IV avait ordonné que cette ville serait gouvernée par un prevôt royal qui régirait les habitans suivant leurs coutumes, libertés et franchises, mais sans maire ni échevins. En 1375 les habitans de Meulan, fatigués des impôts que leurs officiers mettaient sur eux sous prétexte de défendre leur droit de commune, abandonnèrent au seigneur ce droit et les biens qu'ils possédaient en commun, moyennant qu'il paierait les dettes de la communauté et qu'il leur conserverait certains priviléges.

§. VI. Organisation municipale dans le moyen age.

Nombre des officiers municipaux. — Leurs titres. — Élections. — Serment. — Nomination par le Roi. — Conditions d'éligibilité. — Durée d'exercice. — Refus d'acceptation. — Échevins à vie. — Assemblées. — Responsabilité et destitution. — Villes sans corps ni commune. — Villes seigneuriales. — Villes libres.

1. L'uniformité est une idée moderne; elle n'a pu venir que lorsque les lumières ont pris un certain ni-

veau. Sur l'état des communes au moyen âge nous allons donner plus de détails que ne semble en comporter l'ancienneté de l'époque; mais l'organisation variait alors dans chaque localité, suivant la date et l'étendue des priviléges obtenus. Nous sommes donc obligé de rapporter beaucoup de faits isolés, puisqu'on ne peut faire connaître cet ancien ordre de choses autrement que par des exemples.

En ce qui concerne le nombre des officiers municipaux, les anciennes chartes en montrent dix à Montauban; trente-cinq à Narbonne, deux à Breteuil, dix-sept à Mouzon, huit à Grenade, vingt à Sommières, quatre à Château-Thierry, douze à Reims, vingt-quatre à Montreuil-sur-Mer, quarante-cinq à Aurillac, etc. Cela suffit pour prouver que le nombre de ces officiers n'était pas dans une proportion fixe et uniforme avec le nombre des habitans.

2. Le titre le plus général pour le chef de la magistrature municipale, était celui de *maire*, dans le Nord *mayeur*, venant du latin *major*. Ce chef ajoutait quelquefois à ses qualités celles de *prevôt* et de *voyer*. Après lui venaient les *échevins*. Les maires et échevins des villes érigées en communes, sont quelquefois qualifiés *souverains des villes de loi*, ou tout simplement *élus*. Tantôt le maire est appelé *prætor* et *prælatus*; tantôt il n'est question que d'échevins, et on leur donne le titre de *gouverneurs*, quoiqu'il y eût un maire, parce que celui-ci était considéré comme premier échevin. A Montreuil-sur-Mer deux des échevins s'intitulaient *second* et *tiers mayeur*. En Flandre les échevins s'appelaient *landhouders* (gardiens, modérateurs du pays). On voit dans quelques grandes villes, des *assesseurs*,

comme à Toulouse; des *lieutenans de maire*, comme à Bayonne; des *sous-maires*, comme à Bordeaux. Le titre de mayeur n'annonçait pas toujours le chef de la commune; il y avait à Lille, au-dessous des échevins, quatorze mayeurs, dont sept de la *haute perche* et sept de la *basse perche*. Les échevins municipaux étaient qualifiés *échevins de ville*, pour les distinguer des marguilliers de paroisses et des chefs de corps et métiers, qui, dans plusieurs endroits, avaient aussi le titre d'échevins.

En Languedoc, au lieu de maires et d'échevins, c'étaient ordinairement des *consuls*, et dans les villes moins favorisées, des *recteurs* ou des *syndics*. Le premier de ces noms vient du latin *regere*, régir, gouverner; le second est d'origine grecque : il signifiait un orateur commis pour défendre avec un autre la même cause; il désignait aussi un orateur choisi et député pour soutenir les intérêts d'une ville ou d'un peuple. Aristide fut élu syndic, dans cette dernière acception.

Le consulat était, dans les provinces méridionales, la plus haute dignité municipale. En 1351, la petite ville de Guiolle paya 100 livres tournois pour avoir des consuls au lieu de syndics. Deux ans après, une autre petite ville, Is près Rodès, obtint la même faveur moyennant 150 deniers à l'écu. Au Roi seul appartenait d'instituer des consulats. Les villes de consulat, comme celles de commune, avaient droit de cloche, sceau, étendard et trésor commun. La cloche était placée sur l'hôtel de ville, elle servait à convoquer les assemblées; faute de cloche on sonnait de la trompette ou du cornet. Charles VI réduisit à quatre le

nombre des consuls dans chaque ville du Languedoc, ensuite il permit à quelques unes d'en avoir jusqu'à six. Malgré plusieurs traits de ressemblance entre les villes de commune et les villes de consulat, on peut croire que celles-ci n'étaient pas aussi indépendantes, car les villes qui obtinrent de Louis XI confirmation de leurs anciens priviléges, ou concession de priviléges nouveaux, eurent presque toutes des consuls au lieu de maires et d'échevins. Les consuls pouvaient avoir des lieutenans. A Toulouse ils prenaient le titre de *capitouls* (*capitoliers* en vieux langage, *capitularii* en basse latinité), de l'hôtel de ville bâti sous l'empereur Galba, et qu'on appelait *Capitole*. Ils avaient sous leurs ordres des *décurions*.

Dans la plupart des villes, soit d'échevinage, soit de consulat, il existait des officiers municipaux d'un ordre inférieur, sous le titre de *conseillers* (*consultores, consiliarii*). On les appelait au tribunal des échevins et des consuls, dont les sentences n'étaient valables que lorsqu'elles avaient été faites à la majorité desdits conseillers (1). Leur nombre était au moins égal à celui des échevins, et toujours supérieur à celui des consuls. Poitiers avait douze échevins, non compris le maire, et douze conseillers; Narbonne cinq consuls et trente conseillers; autant à Nîmes. A Mont-Ferrand les consuls nommaient leurs conseillers, en tel nombre qu'ils voulaient.

Dans plusieurs ordonnances, les conseillers de ville sont désignés sous le titre d'*hommes jugeant*, parce que les consuls ne faisaient que les présider en justice.

(1) Charte d'Azillan, 1381.

On les appelle aussi *prud'hommes* (*probi homines*) ou *jurés* (*jurati*), titre qui rappelle les *juratores* ou *legales homines* des capitulaires de la seconde race, et même de la loi salique, ainsi qualifiés parce qu'ils affirmaient la vérité de leurs déclarations en mettant la main sur l'Évangile. Ce n'étaient pas de simples témoins produits par les parties, ils étaient choisis par l'assise pour constater un fait. Leur rapport s'appelait *verè dictum*, dont les Anglais ont fait *verdict*. Le nombre des *juratores* variait selon les cas, depuis deux ou trois seulement jusqu'à trois cents; communément on en choisissait douze. Pour être admis à cette fonction il fallait posséder un revenu proportionné à l'importance de la cause. (1)

Le nom de *jurés* donné aux conseillers municipaux s'entendait aussi de tous fonctionnaires assermentés. Quelquefois on l'appliquait aux échevins; aussi ceux de Bordeaux conservèrent-ils jusqu'à la fin le titre de *jurats*. Il y a des lettres patentes où tous les communiers d'une ville, c'est-à-dire tous les habitans admis aux priviléges et droits de la commune, sont appelés *jurés*, parce qu'ils étaient confédérés par serment (2). Quelquefois les conseillers sont appelés *pairs*, titre relatif à leurs fonctions de juges. Le privilége accordé aux habitans des villes de commune d'être jugés par

(1) Anciennes lois françaises, recueillies par Littleton, commentées par David Houard.

(2) *Omnes burgenses villæ unà super sacrosancta jurabunt quòd quidquid isti decem burgenses, vel alii qui loco illorum singulis annis substituentur, de misiis et necessitatibus villæ ordinaverint, immutabiliter vitâ comite servabunt. Pueri autem ejusdem villæ, cùm ad annos discretionis pervenerint, et ad-*

leurs pairs, était renouvelé de l'ancien droit français. A quelques plaids que ce fût, supérieurs ou inférieurs, aucun homme libre ne pouvait être jugé que sur le témoignage de gens vivant sous la même loi (1). Néanmoins on trouve quelques villes où la qualification de *pairs* s'appliquait à d'autres personnes qu'aux conseillers jugeurs. A Rouen, ce titre désignait les électeurs. A Bayonne, outre les échevins et les conseillers, on nommait cent pairs qui furent réduits à vingt-quatre en 1451, et que le maire mandait *ès grandes choses* touchant le fait de son office, et le bien et utilité de la ville. Ils formaient ainsi ce que depuis on a appelé conseil des notables : Poitiers, Niort, Saintes en avaient soixante-quinze.

Les villes avaient aussi un procureur, quelquefois appelé *acteur* ou *actourné*. Un bourgeois, député pour aller hors de la ville solliciter les affaires de sa commune, prenait le titre d'*advocatus*. Les ordonnances font aussi mention de *paiseurs* ou officiers de paix, d'inspecteurs ou maîtres des orphelins ; et en Flandre, de *crikhouders*, officiers chargés de la police. En Languedoc, le greffier de la ville avait le titre de *sigillier* (du latin *sigillum*, sceau), et le trésorier s'appelait *clavaire* (du latin *clavis*, clef). A Saint-Quentin, le même fonctionnaire était appelé *argentier* ; à Valenciennes, *massard*. Les maires avaient des sergens de

venæ in villam manere eligentes, idem sacramentum præstabunt. Si verò aliqui in villâ manentium, vel in eâdem villâ tenenta habentium, servare vel jurare noluerint id quod dicti burgenses disposuerunt, et ipsis concedimus ut eos super hoc valeant justiciare. (Charte de Châteauneuf.)

(1) Capitulaires, Livre IV, ch. XIX.

ville, et les consuls de Narbonne appelaient les leurs *scutifers* (porte-écu, écuyers).

L'assemblée générale de tous les officiers de ville s'appela quelquefois *parlement*, comme à Toulouse, du temps des comtes Raimond; car on donnait ce nom à toute assemblée d'hommes réunis pour parler.

3. Quant aux élections, la règle la plus ancienne et la plus générale, surtout dans le Midi, était que les officiers sortans nommassent leurs successeurs : on la trouve dans les chartes de Philippe-Auguste (1). Suivant une ordonnance de Saint-Louis, rendue en 1256, sur le régime des communes de Normandie, le lendemain de la fête de saint Simon et saint Jude (29 octobre), le maire en fonction, et les prud'hommes, choisissaient trois candidats pour la mairie, et sur ces trois candidats présentés au Roi dans l'octave de la Saint-Martin, Sa Majesté nommait le maire de l'année suivante (2). A Rouen, ces prud'hommes, chargés des fonctions d'électeurs, étaient au nombre de cent.

Rien d'uniforme sur ce point : ainsi, à Montauban les consuls en charge élisaient leurs successeurs, moitié parmi les principaux bourgeois, moitié parmi les moindres; tandis que les habitans de la petite ville d'Aigue-Perse avaient le privilége d'élire eux-mêmes

(1) *Illi verò burgenses qui aliis præficientur, singulis annis mutabuntur; et alii decem, secundùm dispositionem eorum qui præcesserunt, substituentur.* (Charte de Châteauneuf, 1181.)

(2) *Nos ordinavimus de nostris communiis Normanniæ, quòd crastino beatorum apostolorum Simonis et Jude, major qui illo anno fuerit, simul cùm aliis probis hominibus villæ, eligant tres probos homines, qui tres homines præsententur nobis in octabis sancti Martini sequentis apud Parisios, de quibus tribus probis hominibus nos trademus unum villæ in majorem.*

et de révoquer leurs consuls, d'en augmenter ou d'en diminuer le nombre, sans permission du Roi.

L'époque du renouvellement variait de même, suivant les localités : Narbonne, à la Saint-Jean; Bourg en Guyenne, à la Saint-Laurent; Aigue-Perse, à Pâques; Libourne, à la Madeleine; Beaumont en Périgord, le jour de Saint-Jacques et Saint-Philippe, etc.

Les grandes villes étaient divisées en quartiers. Lyon en avait vingt-huit, appelés *pennonages*, parce que chacun d'eux avait son pennon ou bannière, et chacun de ces quartiers avait aussi son représentant à l'hôtel de ville. A Albi, les quartiers s'appelaient *gaites*, et chacun d'eux avait droit de fournir un consul et certain nombre de conseillers : l'élection se faisait chaque année par les officiers sortans, de concert avec les *populiers* où députés des quartiers. A Narbonne, où les quartiers avaient le même privilége, chaque consul sortant nommait le nouveau consul et les nouveaux conseillers qui devaient représenter le quartier auquel il appartenait. Toulouse se divisait en douze quartiers, chacun fournissant un consul. Nîmes en avait dix, appelés *échelles* (*scalæ*). L'un d'eux, celui de *la Place*, était anciennement le plus riche et le plus peuplé, et il supportait à lui seul la plus grande partie des charges: aussi élisait-on de cette échelle deux consuls et neuf conseillers, tandis que les autres échelles ne fournissaient ensemble que deux consuls et douze conseillers. Le château des Arènes avait droit, en outre, de fournir quatre consuls nobles; mais la mortalité ayant dépeuplé la Place et les Arènes, les neuf autres échelles, moyennant quatre cents écus d'or, obtinrent de fournir quatre consuls.

qui s'ensuit. C'est à savoir, que les consuls éliront, par voix secrètes, six bourgeois qui, ans précédens, ont été *consuls en cap* (premiers); et s'il n'y en avait assez de ceux-là, ils prendront et éliront de ceux qui auront été *consuls seconds*, jusqu'audit nombre avec l'accesseur; et les consuls, avec lesdits six bourgeois, feront élection, par voix secrètes, d'autres bourgeois et un juriste, jusqu'audit nombre, dont trois seront des bourgeois qui auront été consuls seconds. Et pareillement lesdits consuls, et avec eux les bourgeois qui auront été premiers consuls, en faisant l'élection des vingt marchands, éliront, par voix secrètes, six marchands qui auront été *consuls tiers*, et quatre de ceux qui auront été *consuls quarts*; et que, en toute élection de voix secrètes, ils soient tenus élire ceux qui plus auront de voix. *Item*, des *menestraux* (artisans), corps de métiers de la ville, qui ont accoutumé d'y entrevenir, y entreviennent; c'est à savoir un chacun de telle office; lesquels conseillers de métiers se doivent élire par les *sobreposats* (chefs) de l'office. Voulons et ordonnons que l'élection des consuls se fasse par détriacion ou élection de ternes; lesquelles détriacions ou élections faites, lesdits ternes iront et courront par le conseil, attendant plus de voix avec les *bobisses* (boules). »

L'échevinage ne fut rétabli à Troyes qu'en 1471. Il y eut vingt-quatre conseillers, douze échevins, et point de maire; seulement les échevins nommaient parmi eux un président pour proposer les délibérations, recueillir les voix, et poursuivre l'exécution de ce qui avait été décidé. Les échevins devaient être renouvelés tous les deux ans, à la Saint-Barnabé. Les

premières nominations se firent dans une assemblée générale du clergé et des bourgeois et habitans. Les élections suivantes furent confiées aux vingt-quatre conseillers et à soixante-quatre notables choisis, en nombre égal dans les quatre quartiers de la ville, par les *Fisiniers*, ou maîtres de fer. Les échevins qui mouraient dans l'intervalle d'une élection à l'autre, n'étaient remplacés que dans le cas où il en restait moins de sept.

Nous avons dit qu'il y avait des villes où l'élection se faisait dans une assemblée générale de tous les habitans. Ces grands rassemblemens échauffaient les passions, et donnaient souvent lieu à des désordres; d'un autre côté, faire nommer les nouveaux officiers par leurs prédécesseurs, c'était concentrer les fonctions municipales dans une certaine coterie, et livrer au gaspillage la fortune des villes. Le gouvernement voyait l'inconvénient de ces deux modes, et il passait de l'un à l'autre presque en même temps : c'est ce qu'attestent deux ordonnances de 1357; l'une, pour Lavaur, rétablit les élections populaires (1); l'autre, pour Cuxac, rend la nomination aux officiers sortans. (2)

(1) *Ad obviandum cuidam circulo qui à paucis temporibus citrà fuerat introductus circà electionem consulum, eligendo parentes, discurrendo per compatres, affines et amicos, ut dicti consules eorum pravam administrationem possent occultare.*

(2) *Verùm cùm totius universitatis et tanti populi in electione hujus modi convocatio plerumque tendat ad rixas, et propter varias opiniones ipsorum, nequeant faciliter de personis consulum convenire, imò quandoque differtur electio, rixæque, tumultus et contentiones increbescunt, et paratur materia deveniendi ad verbera, et datur occasio delinquandi.*

L'ordonnance de Saint-Louis n'était point générale; mais partout le Roi intervenait directement, ou par ses officiers, dans la nomination ou dans l'institution des chefs des corps de ville. A Mouzon, les échevins étaient institués par le gouverneur, en présence du procureur du Roi et du receveur du domaine. A Lille, le corps de ville était nommé par un commissaire du Roi que, chaque année, les échevins en exercice venaient prier Sa Majesté de leur envoyer : ce commissaire s'entourait des notables; il prenait surtout l'avis des curés qui lui présentaient les sujets les plus capables, après avoir prêté serment entre ses mains *in verbo domini*. L'élection faite, le commissaire du Roi sommait les échevins sortans de déclarer s'il y avait quelque reproche à faire aux nouveaux élus, pour que, s'il le fallait, on en nommât d'autres. Les consuls de Grenade, en sortant de charge, présentaient au juge royal une liste double de candidats, parmi lesquels il choisissait leurs successeurs. A Bergerac, c'étaient les habitans qui présentaient cette liste double au bailli. Les officiers municipaux de Bourg en Guyenne élisaient leurs successeurs, parmi lesquels le sénéchal choisissait un maire; et s'il ne faisait pas ce choix au plus tard le lendemain de la présentation, le maire était nommé par les échevins et conseillers. A Libourne, les habitans nommaient des électeurs, et ceux-ci présentaient au sénéchal deux candidats pour la mairie. A Limoges, la moitié des consuls était à la nomination des bourgeois, l'autre moitié à celle du *vicomte* (officier royal, appelé ailleurs *prevôt*); et si cet officier n'approuvait pas les élus de la bourgeoisie, celle-ci en nommait d'autres. A Caen, l'élection se

faisait en présence du bailli; à Toulouse, en présence du *viguier,* ou prevôt, qui, s'il n'était pas satisfait de la capacité des élus, nommait lui-même d'autres sujets, mais toujours pris dans le quartier dont l'élu était repoussé. Philippe IV ayant rétabli la commune d'Amiens, se réserva de donner l'institution aux maires et échevins que les habitans nommeraient. Nous ne trouvons point d'exemple que l'autorité royale soit restée tout-à-fait étrangère à ces opérations.

En Languedoc, les sénéchaux et baillis nommaient quelquefois jusqu'à douze lieutenans de consuls dans la même ville. Une ordonnance de 1407 leur permit seulement d'en nommer deux.

4. Un bailli ou sénéchal ne s'installait point sans prêter serment entre les mains des officiers municipaux de garder et respecter les priviléges de la ville. A son tour, il requérait d'eux serment de fidélité au Roi. Les consuls de Narbonne juraient d'être fidèles au Roi *contre tous ceux qui peuvent vivre et mourir*. Les maires, échevins et consuls prêtaient serment aussi à la commune en entrant en charge (1); les conseillers prêtaient le leur entre les mains du maire ou des consuls. A Azillan, la formule de ce serment était de ne donner que de bons avis aux consuls, et de garder le secret sur les affaires de la ville; à Montcuc, en

(1) *Decem autem burgenses qui eligendi et aliis ad hoc præficiendi sunt, et alii qui post mutationem eorumdem substituentur, aliis burgensibus villæ jurabunt se nulli parcituros, vel aliquem gravaturos, seu propter amorem, seu propter odium; et quòd tales, ad posse suum, substituent qui villæ utilitati intendent, et ad opus illud implendum erunt necessarii.* (Charte de Châteauneuf, 1181.)

Quercy, de rendre justice aux pauvres comme aux riches.

5. Quelquefois la nomination des officiers municipaux était faite par le Roi, sans nul autre concours. En 1464, par suite de désordres qui s'étaient introduits dans la ville de Montreuil-sur-Mer, le Roi se réserva d'en nommer les officiers pendant trois ans. Une ordonnance de 1451, relative à Bayonne, porte : « Il y aura dans cette ville un maire, tel qu'il nous plaira, lequel sera par nous créé et de par nous institué, qui ne sera muable, sinon à notre plaisir; pareillement y mettrons clerc, et sera icelui clerc comme assesseur, ou lieutenant dudit maire. » Bordeaux, en vertu d'une charte de Henri Ier, roi d'Angleterre, 1173, avait le privilége de se nommer un maire; Charles VII le lui retira en punition de la faveur que cette ville accordait aux Anglais, et ce monarque se réserva de nommer le maire et quatre jurats, laissant au maire la nomination du cinquième. Louis XI ne retint que la nomination du maire, et rendit aux Bordelais le droit d'élire leurs cinq jurats, parmi lesquels le maire en prendrait un pour sous-maire. Compiègne ayant souffert de grands dommages *par les assemblées du commun peuple qui n'ont sens ni entendement de discerner et pressentir le bien du mal,* le Roi y établit, en 1414, douze notables de son choix, pour délibérer avec les magistrats ordinaires sur les affaires communes.

6. Certaines conditions étaient exigées pour l'aptitude aux fonctions municipales. A Lille, par exemple, il fallait être marié, être natif de la ville ou y avoir déjà rempli quelque emploi subalterne; les avocats étaient exclus. A Tournay, deux hommes du même

métier, les deux frères, le père et le fils, le beau-père et le gendre, ne pouvaient siéger en même temps dans le conseil. A Nîmes, on nomma quelquefois des enfans, et cet abus fut le motif d'une réforme dont nous avons parlé. Dans le Quercy, la moitié des places de consuls était ordinairement dévolue aux nobles. Il était de principe que les maires, consuls, échevins et conseillers de ville ne pouvaient être lieutenans des juges royaux du ressort.

7. La durée de l'exercice variait suivant les lieux : le plus souvent elle n'était que d'un an. On la voit cependant de quatorze mois à Bapaume, de quatre ans à Bourg en Guyenne. A Langres, les habitans pouvaient changer leurs officiers toutes et quantes fois ils jugeaient à propos. A Soissons et à Caen on ne les renouvelait qu'au bout de trois ans : on tenait pour règle générale qu'un maire sortant de fonctions ne pouvait rentrer dans le corps de ville qu'après un certain intervalle ; cependant, vu la rareté des sujets, le Roi autorisait quelquefois que le maire sortant fût immédiatement nommé échevin ou lieutenant de maire. A Tournay, la moitié seulement des conseillers et des échevins pouvait être continuée après l'année d'exercice, et ceux qui avaient géré pendant deux ans ne pouvaient être réélus pour une troisième année. A Aigue-Perse, nul habitant ne pouvait être forcé d'accepter le consulat, *fors que de sept en sept ans une année*. A Douay, un bourgeois ne pouvait être contraint de faire, dans sa vie, plus de trois tours d'échevinage.

8. Mais quand l'élection était régulièrement faite suivant les usages locaux, on ne pouvait en refuser la charge. A Aigue-Perse encore tout consul nommé

devait accepter, sous peine de prise de corps et de saisie de ses biens. A Noyon, en 1414, quiconque refusait l'emploi de maire, d'échevin ou de juré, payait une amende de dix livres tournois.

9. Quelquefois les fonctions municipales étaient à vie. En 1409, les échevins de Béthune, pour éviter les troubles qu'excitaient les élections annuelles, demandèrent et obtinrent que leur nombre, qui était de dix, serait porté à quinze, lesquels seraient élus à vie par le bailli et la communauté, ainsi que cela se pratiquait, dit l'ordonnance, en plusieurs villes voisines; sur ces quinze échevins, dix étaient en activité et cinq en repos; à la fin de chaque année, la moitié de ceux qui avaient exercé se retirait pour un an, et était remplacée dans le gouvernement de la ville par les cinq qui s'étaient reposés: si une place venait à vaquer, les échevins restans y nommaient. Une ordonnance de 1461, sur la ville de Tours, régla que les habitans éliraient vingt-quatre échevins et conseillers à vie, et ne procéderaient au remplacement qu'au fur et à mesure des décès; le maire devait être nommé par le Roi, ou par son bailli, sur une liste de trois candidats présentés par les habitans. Sous le même règne, Fontenay-le-Comte obtint que le nombre de ses échevins serait réduit de soixante à trente. L'assemblée générale du clergé et des habitans nomma cinquante notables; ceux-ci choisirent parmi eux un *élu,* ou maire, et trente échevins-conseillers perpétuels, dont onze, sous le titre de principaux échevins, étaient chargés, avec l'élu, de subvenir journellement aux affaires communes. Si un échevin principal mourait, il était remplacé par un des échevins-conseillers; si un de ceux-ci mourait, on choi-

sissait son successeur parmi les autres habitans de la ville et des faubourgs.

A quelque époque qu'ait commencé l'institution à vie, on doit y voir une grave altération de la primitive constitution des communes. Charles V et Charles VII diminuèrent les priviléges de plusieurs villes qui s'étaient livrées aux Anglais; mais ce fut moins par esprit de châtiment que pour raffermir l'autorité royale.

10. Il était de règle générale que nulle part les habitans ne pouvaient s'assembler, soit pour élire leurs magistrats, soit pour toute autre affaire commune, sans la permission et la présence du bailli, sénéchal ou prevôt du Roi. Mâcon au quatorzième siècle, Tours au quinzième, en obtinrent dispense.

Le bourgeois convoqué qui ne venait pas aux assemblées était puni d'amende s'il ne pouvait produire une excuse légitime. Cette amende était de 12 deniers à Fimes en 1317, de 10 sols à Noyon cent ans plus tard. Il n'est pas sans exemple que des femmes aient été admises aux assemblées de ville. Le procès-verbal d'une assemblée des bourgeois de Châlons-sur-Marne tenue le 3 mai 1378, relate les noms des principaux délibérans, et on y trouve celui d'*Adémine de la Vesne, femme Jehan Santier*.

11. Quelquefois le Roi nommait des commissaires réformateurs pour corriger les abus commis par les maires, échevins, consuls et conseillers, avec pouvoir de destituer ces officiers et de les remplacer, ou seulement de les suspendre de fonctions jusqu'à sa décision définitive. Le parlement intervenait dans les cas graves. Par arrêt du 5 janvier 1500, le prevôt des marchands et les échevins de Paris furent destitués et

déclarés incapables de remplir aucune fonction publique, pour avoir négligé l'entretien du pont Notre-Dame et occasionné sa chute.

Il y avait des règles habituelles pour la responsabilité des officiers municipaux. A Bourg en Guyenne quiconque avait à se plaindre de l'administration du maire, pouvait le faire pendant toute l'année qui suivait sa sortie d'exercice, et pour que le plaignant ne fût pas opprimé par le nouveau maire, il était soustrait à la juridiction municipale pendant la durée du procès.

12. Nous avons dit que les villes de simple bourgeoisie n'avaient point d'officiers municipaux. On lit dans une ordonnance de 1366 : « Plusieurs notables « villes et cités de notre royaume sont tant seulement « gouvernées par nous et nos officiers, qui ont tou- « jours été et sont bien honorablement et sûrement à « leur grand profit tenües et gouvernées, sans avoir « aucune commotion ni discors. »

13. Nous bornons notre analyse aux chartes royales. Ce ne fut que sous Saint-Louis que s'établit le principe qu'au Roi seul appartenait de faire des communes. Les chartes octroyées ou vendues par les seigneurs renferment des stipulations pareilles à celles que nous venons de présenter, et avec la même variété. Dans quelques endroits les habitans élisaient leurs officiers; ailleurs ceux-ci étaient nommés par le juge seigneurial. L'évêque d'Arras, en qualité de seigneur, nommait les échevins de sa ville épiscopale. A Reims, les bourgeois nommaient douze échevins; mais s'ils n'étaient pas d'accord, leur droit passait à l'archevêque. A Saint-Junien, les consuls, au nombre de six, étaient choisis par un pareil nombre d'électeurs, dont trois

tenaient leurs pouvoirs des habitans, et les trois autres de l'évêque. A Cazouls, les syndics et conseillers de ville étaient nommés par l'évêque de Béziers. A Boulémont, le maire élu par les habitans était présenté au seigneur qui lui faisait prêter serment; on l'appelait maire seigneurial.

14. Pour achever de faire connaître quel était l'esprit de liberté municipale dans ces temps anciens, nous dirons un mot des constitutions qui régissaient quelques villes libres alors, et plus tard réunies à la monarchie française.

Metz, avant sa réunion par Henri II, était sous le patronage d'un certain nombre de familles municipes formant six *paraiges*, et entre lesquelles se concentraient les premières charges. Le chef de la cité s'appelait *maître-échevin,* titre qui subsista jusqu'en 1789. Le plus ancien maître-échevin mentionné dans les chartes date de 1032. Il fut d'abord élu à vie; mais l'évêque Bertram statua qu'il serait changé tous les ans au mois de mars, *pour qu'il gouvernât avec moins d'insolence et plus d'humanité*. Ce prélat ordonna aussi qu'il serait pris parmi les citoyens de toutes les conditions, tant de la ville que des campagnes qui en dépendaient. Ce maître-échevin s'adjoignait vingt autres échevins ou conseillers, avec lesquels il réglait toutes les affaires publiques et jugeait souverainement les procès, par appel des *Treize*, tribunal de première instance institué par le même évêque. Il nommait et révoquait à son gré les officiers civils et militaires. Trois *mayours* avaient l'administration des finances, et chacun d'eux nommait un *doyen* pour *sonner du cors* ceux qui ne comparaissaient pas devant eux sur

une première citation. Douze *wardours*, gardiens de la paix, balançaient l'autorité des échevins en matière de tailles, amendes et bannissement. Enfin les *comtes-jurés* étaient les représentans de la cité dans les grandes délibérations politiques où il s'agissait de déclarer la guerre, de conclure un traité de paix, de voter des impôts, ou de faire des *atours*, c'est-à-dire des lois. Ils étaient au nombre de vingt-cinq, élus par les paroisses, dans la classe plébéienne, afin de modérer l'influence des familles de paraiges qui fournissaient toujours le maître-échevin et *les Treize*. Par la suite on régla que le maître-échevin serait pris alternativement dans chacun des six paraiges, afin qu'aucun de ceux-ci ne se perpétuât dans la possession de cette haute dignité; et pour mieux déjouer les brigues on voulut que le sort décidât entre six candidats désignés dans le paraige en tour. Le pouvoir du maître-échevin fut aussi diminué; on lui ôta la nomination des échevins-conseillers; il n'influa plus sur l'élection des *Treize*, dont le choix fut déféré aux *chefs d'hôtel* des cinq premiers paraiges et à quatre députés du sixième qui était celui du commun peuple. Mais le maître-échevin sortant devenait de plein droit le premier des *Treize*. Outre ces différens officiers il y avait des *pardessours* chargés d'instruire et de rapporter les procès; des *amans*, espèce de tabellions, etc. Il subsista peu de chose de cette organisation lorsque, de ville libre impériale, Metz fut devenue ville française. Des lettres patentes de 1640 ordonnèrent que le corps de ville serait composé du maître-échevin et de dix conseillers-échevins choisis à la pluralité des voix entre les plus notables bourgeois; le Roi s'en réservait la con-

firmation. Le maître-échevin eut le privilége de parler au Roi debout, et non à genoux comme les maires des autres villes. (1)

Strasbourg réuni par Louis XIV divisait ses habitans en deux ordres, noblesse et bourgeoisie. Le premier ordre avait eu d'abord toute l'autorité; mais il s'était perdu par ses dissensions, dont les bourgeois avaient profité. Les nobles conservaient pourtant au dix-septième siècle les premières places dans les tribunaux; mais ils ne s'y trouvaient qu'en très faible minorité. Ils avaient à leur tête six gentilshommes élus par eux et dont chacun présidait le sénat pendant un an en qualité de *stadtmeister*. Pour être membre de l'ordre des bourgeois il fallait appartenir à l'une des vingt-quatre tribus; chaque tribu portait le nom d'un corps de métier, et avait quinze échevins de son choix, parmi lesquels on prenait les sénateurs, les juges des différens tribunaux, et l'*ammeister* qui était le plus puissant magistrat de la cité, et qui ne restait qu'un an en charge. Le roi de France maintint cette forme de gouvernement; mais il mit à la tête du sénat un commissaire sous le titre de *préteur royal*, avec pouvoir de suspendre l'effet de toute délibération qui ne serait pas conforme au bien de son service.

(1) Un fait digne de remarque, c'est que de toutes les familles *paragères* qui ont tenu dans la ville de Metz le pouvoir suprême, du onzième au seizième siècle, il n'en subsistait plus qu'une seule en 1789 (*les Raigecourt*). Cela résulte des recherches faites par D. Pierron, savant bénédictin. Voilà donc comme les races s'éteignent!

§. VII. Attributions municipales.

Fonctions judiciaires.—Fonctions administratives.

1. En expliquant la différence entre les villes de commune et les villes de bourgeoisie, nous avons dit pourquoi les unes avaient juridiction, et pourquoi les autres n'en avaient pas. Mais l'étendue et la compétence de cette juridiction variaient, comme tout le reste, suivant les priviléges de chaque localité. Il faut remarquer aussi que les plus grands priviléges accordés à une ville de commune n'empêchaient pas qu'il n'y eût dans cette ville une justice royale pour les affaires qu'on appelait cas royaux.

Les plus anciennes chartes sont celles qui donnent le plus de pouvoir aux communes; telles sont celles de Noyon, Laon, Beauvais, Bapaume, etc. (1). Le droit de condamner à mort s'appelait *droit de sang*; mais l'exécution appartenait aux officiers royaux ou seigneuriaux. On voit des échevins qui ayant prononcé une sentence capitale, et l'ayant fait exécuter au refus

(1) *Quòd si quis quoquomodo alicui clerico, militi, mercatori, indigenæ vel extraneo aliquam injuriam fecerit, si de ipsâ civitate sit is qui injuriam fecerit, infrà quartam diem submonitus antè majorem et juratos ad justitiam veniat.* (Charte de Laon, 1128.)

Si quis vulneraverit vel occiderit quemquam intrà communionem, jurati faciant vindictam. Nullus, absente clamatore, nisi injuria coràm scabinis vel juratis fuerit ostensa, respondere habebit. (Confirmation de Noyon, 1181.)

Concedimus ut scabini Bapalmæ judicent universas querelas quæ contingent de baillivis nostris et de hominibus nostræ domûs, exceptis illis quæ contingent de ingenuis hominibus et placitis nostris. (Charte de Bapaume, 1196.)

des officiers d'une abbaye à laquelle appartenait, comme seigneur, la haute justice du lieu, se pourvurent en relief devant le Roi, et l'obtinrent sous réserve expresse des droits de l'abbaye. Les maire et échevins de La Rochelle pouvaient punir les crimes par mort ou bannissement; le Roi ne se réservait que les faits d'armes, tels qu'attroupemens armés ou nocturnes. Ceux de Lille avaient connaissance, correction et punition sur tous les bourgeois, action personnelle, civile et criminelle; leurs jugemens se faisaient à la semonce ou conjurement du bailli ou du prevôt (1); et les appels étaient portés sans moyen au parlement. De même à Arras, dans les procès criminels, le bailli présentait les pièces aux échevins, il les conjurait et ceux-ci jugeaient. Ceux de Beaumont-en-Argonne avaient connaissance des cas civils et criminels, jusqu'à la mort. Auxonne, toute justice civile et criminelle, sauf les cas royaux, tels que lèse-majesté, trahison, fausse monnaie, falsification du sceau de l'État. Les criminels qui étaient de la bourgeoisie de Montpellier, étaient justiciables des juges ordinaires, nonobstant tous priviléges de cette bourgeoisie; tandis que ceux de Rabastens et de l'Isle en Périgord, ne pouvaient être jugés en matière personnelle, civile et criminelle, que par leurs consuls, au conjurement du bailli. Les consuls d'Agen et de

(1) Le savant Secousse a pensé que cette expression *au conjurement de*, signifiait *avec la jonction de*. On doit l'entendre autrement d'après une ordonnance du 15 mai 1315 qui porte article 17, voulons et octroyons que nos baillis, prevôts et autres justiciers, *quand ils auront conjuré les hommes, se partent et ne demeurent au jugement*. Cela veut dire que le bailli après avoir appelé et installé les hommes jugeant et reçu leur serment, se retirait sans assister au jugement.

Condom avaient aussi juridiction au civil et au criminel ; ils assistaient aux informations faites par les juges royaux, mais seulement pour empêcher qu'on n'y commît de fraude. Tournay avait haute, moyenne et basse justice. A Saint-Jean-d'Angely, un homme prévenu de crime était amené devant le maire ; si ce magistrat trouvait les indices suffisans, il remettait le prévenu entre les mains du prevôt royal, qui le traduisait au tribunal municipal. De même à Saintes et à Angoulême. Le maire et la commune de Rouen avaient, dans la ville et la banlieue, toute la juridiction appartenant au Roi, même celle des plaids de l'épée, excepté les cas de mort, de mutilation de membres, et de gages de guerre, qui étaient réservés au Roi ; ils jugeaient aussi, comme ceux de Poitiers, toutes les causes concernant les immeubles et l'exécution des contrats passés dans la ville. Les consuls de Toulouse ou capitouls jugeaient au nom du Roi les crimes commis dans la ville et banlieue, lorsque la plainte était portée d'abord devant eux, ou que le coupable avait été pris en flagrant délit par leurs sergens. Le *viguier,* sorte de prevôt subordonné au sénéchal, était présent à leurs jugemens, mais ne jugeait pas. Si les coupables avaient été saisis par les gens du viguier, on les traduisait à l'audience de celui-ci, et il jugeait, mais sur l'avis des consuls, ne pouvant infliger aucune peine sans leur consentement. Ce consentement était nécessaire aussi pour que le viguier pût élargir les prévenus, tandis que les consuls le pouvaient sans le consentement du viguier, pourvu que le procureur du Roi ne s'y opposât pas en appelant. La juridiction de ces consuls s'étendait sur toute la viguerie, sur les monastères, les églises, les

ecclésiastiques, les nobles, même ceux qui n'étaient pas citoyens de Toulouse, enfin sur tous les justiciables de la viguerie, à l'exception de leurs terres. Ailleurs la juridiction des officiers municipaux se bornait aux faits de police. Les consuls de Castelnaudary ne connaissaient que des causes touchant les gardes de nuit, les poids et les mesures, murs mitoyens, égoûts et servitudes; ils connaissaient aussi de l'adultère (1). Ceux de Montauban ne jugeaient, en 1304, que jusqu'à concurrence de 10 livres tournois, et ceux de Lauserte seulement jusqu'à 10 sous. Telle commune qui avait la justice criminelle n'avait pas la justice civile : on pensait que celle-ci exigeait plus de science. Quelquefois le Roi affermait sa prevôté à une ville, et y faisait exercer la justice en son nom par un échevin dont on appelait au bailli. Epinal fut dans ce cas.

Toute rébellion aux jugemens de la commune, dans les limites de sa juridiction, était punie avec rigueur. Si quelqu'un de la commune, dit la charte de Fimes, qui aura forfait, ne veut payer l'amende à laquelle il aura été condamné par les jurés, la commune en fera justice. En plusieurs endroits, cette rébellion était punie par la démolition de la maison du délinquant. Quelquefois on se bornait à enlever la toiture. A Lille, au douzième siècle, on brûlait; le maire venait, en cérémonie, donner le premier coup de croc aux murailles, le premier coup de hache à un arbre du jardin, approchait de la charpente un flambeau, et le peuple achevait de dévaster, détruire et incendier : cette coutume barbare s'appelait *la loi des arsins* (des brûlés).

(1) Presque partout la peine infligée aux adultères était de courir nus dans les rues.

Les simples délits emportaient alors des peines atroces; ainsi, la charte de Bourges voulait qu'on coupât l'oreille au chasseur pris dans les vignes.

2. L'autorité administrative des maires n'était pas non plus la même partout. Lille avait un premier fonctionnaire appelé *Rewart* (inspecteur); c'était le chef de l'administration communale; la police, la voirie, les édifices publics étaient dans ses attributions; le maire n'avait que les fonctions judiciaires. A Béthune, l'autorité des échevins se renfermait dans l'enceinte des murs, tandis qu'un prevôt communal et deux mayeurs avaient le gouvernement du *Vériel* (prés et marais dépendant de la ville). A Douay, outre le maire et les échevins, il y avait six jurés-prud'hommes, élus comme eux et chargés d'ordonner souverainement tout ce qui regardait les finances de la ville, en recette et en dépense; on les renouvelait chaque année.

Les priviléges de chaque ville réglaient les droits de ses officiers, et les baillis royaux ne manquaient pas de leur contester tout ce qui n'y était pas exprimé formellement : débats fréquens et toujours fort animés, qui se terminaient par une enquête sur les anciens usages et par une ordonnance du Roi ou un arrêt de parlement. Ces droits étaient ordinairement de pouvoir mettre et asseoir les contributions nécessaires pour fournir aux demandes du Roi et aux nécessités de la ville, de faire des réglemens de police et des cris publics sur les affaires des bourgeois, de veiller et ordonner sur la vente des denrées et marchandises, d'avoir des écoles et d'en choisir les maîtres (1). Ils

(1) Ordonnance pour la ville de Mende, 1469.

gardaient les étalons des poids et mesures, surveillaient la police des monnaies, et nommaient des changeurs; mais, sur le fait des monnaies, ils renvoyaient aux juges royaux la connaissance des délits. L'autorité municipale faisait peser le pain, nommait les gardes-champêtres connus alors sous le nom de *messiers, vigniers, banniers;* elle préposait des officiers subalternes pour veiller à la propreté des rues, et pour reconnaître les limites des murs et toits des maisons; elle faisait entretenir ses édifices, et avait le droit de contraindre les ouvriers à quitter l'ouvrage des particuliers pour travailler aux ouvrages publics.

Elle était chargée aussi de l'entretien des chemins. Pour les rendre plus commodes, les syndics et consuls du Briançonnais pouvaient couper des arbres et prendre sur les terres servant au pâturage; mais ils n'avaient le droit de faire aucun changement dans les chemins royaux, hors les cas de nécessité évidente. A Dommart, les chaussées étaient conservées par les maire et échevins qui commettaient quelqu'un pour les garder. Les consuls de Figeac tenaient et possédaient, au nom du Roi, les places et chemins publics.

Pendant long-temps les officiers municipaux reçurent les contrats de vente, les obligations, les testamens, c'est-à-dire qu'ils firent office de notaires. Nous parlerons ailleurs de leurs devoirs en ce qui concerne l'administration des revenus communs, et la défense militaire.

Enfin, ils nommaient les gouverneurs et autres agens des hôpitaux fondés par la commune (1); ils y

(1) Le plus ancien hôpital de Paris paraît avoir été celui de

plaçaient les indigens, ou bien ils leur accordaient une prébende journalière en pain, vin et viande, pour tenir lieu d'admission. Le Roi ne nommait des maîtres, des clercs et des pauvres dans ces hôpitaux de fondation communale, que par droit de joyeux avénement. Quant aux hôpitaux de fondation ecclésiastique, ils étaient administrés sous la surveillance des évêques, conformément à ce canon du concile d'Aix-la-Chapelle, tenu l'an 816 : « Les évêques établiront un hôpital pour recevoir les pauvres, et lui assigneront un revenu suffisant, aux dépens de l'église; les chanoines y donneront la dîme de leurs revenus, même des oblations, et l'un d'entre eux sera choisi pour gouverner l'hôpital, tant au spirituel qu'au temporel. Les chanoines iront, au moins en carême, laver les pieds des pauvres; c'est pourquoi l'hôpital sera tellement situé qu'ils puissent y aller aisément. »

Saint-Julien-le-Pauvre; Grégoire de Tours y logea au sixième siècle. L'Hôtel-Dieu ne fut fondé qu'en 660. L'Hôtel-Dieu de Lyon l'avait été par Childebert, et la reine Brunehaut avait multiplié ces pieuses fondations. Mais le plus grand nombre de nos hôpitaux date du règne de Louis XI. Ce fut l'œuvre apostolique de saint François de Paule, que le peuple appelait *le bon Chrétien*, et qui passe pour avoir importé en France la poire qui conserve son nom. Environ deux siècles après, saint Vincent de Paule combla une grande lacune de notre système hospitalier, en provoquant des établissemens spéciaux pour les enfans trouvés. Enfin Louis XIV ayant pris à cœur l'abolition de la mendicité, les grands seigneurs cherchèrent à lui plaire en fondant des retraites pour les vieillards et les enfans indigens.

§. VIII. État militaire des communes.

Milice bourgeoise. — Mesures de sûreté. — Capitaines de villes. — Droit de guet et de garde.

1. Mettre un terme au brigandage féodal, tel était le but de l'institution des communes. Leurs chartes ne leur donnaient pas seulement le droit facultatif de se défendre, elles leur en imposaient le devoir exprès. La première obligation des officiers municipaux était de veiller à l'entretien des remparts et fossés; et, en cas d'attaque, de commander les habitans et de convoquer *le ban* pour repousser l'ennemi. Les mesures qu'ils ordonnaient à cet effet devaient s'exécuter nonobstant toute opposition de seigneur châtelain ou de seigneur évêque. (1)

Pour être toujours sur le qui-vive, les communes entretenaient un certain nombre d'archers et d'arbalétriers, auxquels on ajouta, lors de l'invention de la poudre, des arquebusiers et couleuvriniers. Dans quelques villes, ces soldats bourgeois avaient le droit de porter la livrée du Roi, sans préjudice aux priviléges de la tonsure, s'ils l'avaient (dit une ordonnance de 1446). On vit dans le même siècle les arbalétriers de Paris, de Rouen, de Lagny et de Laval, obtenir diverses exemptions d'impôts. Ils s'exerçaient au tir tous les ans le premier jour de mai; celui de chaque compagnie qui tirait le mieux, portait pendant toute

(1) *Pro quâcunque commonitione quam fecerint, sive pro banno, sive pro fossâ vel firmatione villæ, neque episcopus neque castellanus aliquid habeant justitiæ.* (Lettres patentes de Philippe-Auguste, 1181; *idem* de Philippe-le-Hardi, 1284.)

l'année suivante le titre de *roi de l'arquebuse, roi de l'arbalète,* et à ce titre était jointe l'exemption de guet et de garde. A Laon et à Carcassonne, le chef des arbalétriers s'intitulait *connétable.*

Cette force permanente était peu considérable, si l'on en juge par l'état militaire de La Rochelle au quinzième siècle. Il se composait de trente archers et arbalétriers *toujours prêts à défendre la ville,* douze sergens pour accompagner le maire, et des canonniers, portiers, trompettes et ménétriers *pour servir la chose publique.* Mais, outre ces compagnies, soumises à une discipline régulière, tous les habitans étaient tenus à faire le guet; il n'y avait d'exemption que pour les sexagénaires, et pour ceux qui, ayant leur femme en couches, n'étaient pas assez riches pour lui donner une garde. Une ordonnance de 1284 porte que, dans les villes qui ne sont pas frontières ou en danger, les habitans ne seront commandés pour le guet qu'une fois par mois au plus, et elle fixe à 10 deniers tournois l'amende à payer par les défaillans. Au quinzième siècle, cette amende fut portée à 10 sous pour Beauvais. Les villes frontières faisaient concourir à leur défense les habitans du voisinage : ceux de l'Aunis venaient monter la garde à La Rochelle.

Une ordonnance que Jean V, duc de Bretagne, publia en 1425, fait connaître quel était alors l'armement et l'équipement des milices des communes : « que ceux des milices des communes qui savent tirer de l'arc, aient arc, trousse, *capeline* (casque léger), coustille, hache ou masse de plomb, et soient armés de fortes jaques garnies de *laisches* (lames de fer), chaînes ou mailles pour couvrir les bras; et avec ce,

aient *paniers de tremble* (grands boucliers d'osier), ou autre bois plus convenable qu'ils pourront trouver, et soient les paniers longs à couvrir haut et bas. »

2. De peur de surprise, les villes de commune étaient autorisées à ne point recevoir de gens armés en assez grand nombre pour y être plus forts que les habitans (1). Cela s'appliquait aux grands seigneurs qui, dans ce temps-là, voyageaient à cheval avec une suite très nombreuse de gentilshommes et de gendarmes. Quand les habitans allaient en guerre, soit pour le service du Roi ou pour repousser une agression, ils marchaient sous la bannière du saint patron de la ville, comme le monarque marchait sous la bannière de Saint-Denis. Les villes de commune avaient avec le Roi un traité d'alliance offensive et défensive; si elles avaient guerre à soutenir contre quelque personne que ce fût, même contre un prince du sang, le Roi, après avoir tâché d'arranger le différend à l'amiable, leur fournissait, mais à leurs frais, un nombre de troupes déterminé par le traité. (2)

Les maires eurent d'abord le commandement de la milice, dont ils nommaient les principaux officiers; les clefs des portes de ville étaient déposées chez eux, d'où vient qu'encore aujourd'hui les maires présentent ces clefs au Roi. Les consuls jouissaient des mêmes prérogatives : ceux de Montpellier ouvraient et fermaient les portes, à leur volonté; ils veillaient à l'en-

(1) *Nolumus quòd dicti habitantes, nunc vel in posterum, gentes armorum recipiant vel recipere teneantur in tantâ quantitate quin nostra regia et dictorum habitantium potentia patiatur.* (Priviléges de Méry-sur-Seine, 1375.)

(2) Lettres patentes pour Cambrai, 1339.

tretien des fortifications, et avaient inspection sur un terrain de douze palmes au-delà et en deçà des fossés et murs, avec pouvoir d'y faire arracher les arbres et démolir lés maisons. En temps de guerre, ils nommaient quatre commissaires, sous le titre de *légats*, pour veiller spécialement à la garde et à la police militaire de la ville.

3. En 1316, Philippe V établit dans les principales villes des *capitaines* qui devaient être soldés à ses frais, prêter serment à la commune de la bien défendre, et recevoir des habitans un serment d'obéissance. L'ordonnance leur défendait de s'immiscer dans la juridiction municipale et de s'entremettre de nulle chose, *fors de guerre*. Cette mesure avait pour objet de remédier à l'inhabileté des officiers municipaux dans le métier des armes; mais on en fit abus. Ces capitaines, appelés aussi *châtelains* ou *gardes de ville*, devaient être entretenus par le trésor royal; ils se firent payer des gages par les villes: en 1395, ces gages furent modérés à 100 livres tournois. Ils devaient résider, et souvent ils se dispensèrent de cette obligation; ou bien ils rançonnaient les habitans, les appelant pour le guet plus souvent et en plus grand nombre que le service ne l'exigeait, et leur imposant des amendes excessives. Pour y remédier et pour soulager le peuple, Charles VI ordonna que le guet ne subsisterait que dans les places frontières, voisines des ennemis, ou sur le bord de la mer. Les capitaines prirent les clefs des portes; tout ce que les maires purent obtenir, ce fut que ces portes auraient deux serrures, qu'ils garderaient une clef, et le capitaine l'autre. Dès qu'il survenait une émeute populaire, le capitaine était investi de toute l'autorité.

Enfin ces officiers d'épée s'immiscèrent dans les affaires civiles ; ils se firent adresser les lettres patentes par lesquelles le Roi accordait aux habitans l'exemption de quelque impôt. En 1463, le capitaine de Dieppe était juge des procès qui pouvaient naître au sujet d'une aide octroyée à la ville, et il devait ouïr avec les conseillers le compte du receveur. Quelques villes obtinrent le privilége de nommer elles-mêmes leur capitaine : Nîmes entre autres. Dans la suite, ces capitaines de ville ne furent plus connus que sous le titre de *gouverneurs*, titre qu'un grand nombre de fonctionnaires s'arrogeaient au quatorzième siècle ; nous aurons occasion d'en reparler.

4. Comme les bourgeois devaient garder leurs villes, les habitans des campagnes devaient aussi garder les châteaux de leurs seigneurs. Ceux-ci, même après l'abaissement de la féodalité, se montrèrent fort jaloux de conserver ce *droit de guet et de garde* qui était comme une image de leur ancienne indépendance. Le laboureur et l'artisan étaient sans cesse arrachés à leurs travaux, pour venir, en pleine paix, monter la garde au château. Louis XI ordonna que ceux qui étaient sujets à ce droit pourraient s'en exempter en payant au seigneur 5 sous par an ; il n'excepta de cette loi générale que les châteaux qui, étant situés sur les frontières du royaume, pouvaient, en cas d'irruption de l'étranger, servir d'asile aux villages circonvoisins. Cette ordonnance n'avait pas suffi pour corriger tous les abus, et le service de guet et de garde occupa la sollicitude paternelle de Louis XII. Il régla qu'aucun habitant ne serait commandé au plus souvent qu'une seule fois par mois ; il exempta tout-à-fait et sans in-

demnité ceux qui ne payaient que 5 sous de taille, et les veuves, à moins qu'elles n'eussent un fils de dix-huit ans demeurant avec elles. L'amende pour manque de service était de 5 deniers tournois dans les places et châteaux frontières, et de 3 deniers dans l'intérieur du royaume. Défense aux seigneurs et aux capitaines de contraindre au paiement de cette amende par leur autorité ou voie de fait, mais seulement par voie de justice et sentence des juges ordinaires.

§. IX. Police des villes.

Taxe des denrées. — Propreté, sûreté, salubrité.

1. Sans vouloir faire l'histoire de la police, nous ne pouvons pourtant passer sous silence certains soins qui tiennent au gouvernement des villes, et dont les officiers municipaux ont toujours été chargés.

Nous avons dit qu'il entrait dans leurs attributions de faire peser le pain : c'était une manière de le taxer, car il paraît, d'après une ordonnance de 1350, que la taxe du pain portait alors sur le poids et non sur le prix. Un pain de 1 denier variait de poids suivant que le blé était plus ou moins cher. On voit seulement par une autre ordonnance de la même année concernant la petite ville de Grenade, que les boulangers ne devaient gagner que 4 deniers tournois par sac de froment. En 1372, une taxe du pain fut faite pour Paris, et délibérée au Châtelet, présens le prevôt royal, le prevôt des marchands et les échevins.

Quant à la viande, l'usage au quatorzième siècle n'était pas encore général de la vendre au poids; elle se vendait *à la main*. Les officiers municipaux vou-

laient soumettre les bouchers à la pesée ; ceux-ci résistaient ; c'était presque partout un sujet de querelles. Les bouchers de Carcassonne, pour éluder l'ordonnance de leurs consuls, achetèrent du Roi, en 1359, la permission de vendre sans poids. Neuf ans après, la ville de Limoux n'obtint le droit de contraindre ses bouchers à vendre au poids, que moyennant 1000 francs d'or versés au trésor royal, et l'engagement d'une redevance annuelle de 50 livres tournois. Il est difficile de juger maintenant lequel des deux modes était alors préférable. Aujourd'hui la pesée est une garantie pour l'acheteur, parce que les poids sont certains ; mais alors on permettait quelquefois aux villes de diminuer les poids et les mesures, et c'était pour elles un moyen de profit dont elles achetaient le privilége. Pour revenir aux bouchers, une ordonnance de 1350 voulait qu'ils fissent serment de se contenter d'un bénéfice de 2 sous pour livre parisis sur le prix des bestiaux qu'ils tueraient ou vendraient.

Cette même ordonnance du roi Jean est fort curieuse à consulter ; elle porte taxation de toutes les marchandises et de tous les salaires, elle n'a rien de comparable dans l'histoire, si ce n'est la fameuse loi révolutionnaire du *maximum*. Si l'on payait plus que le taux fixé, l'acheteur et le vendeur, l'ouvrier et celui qui l'employait, étaient également mis à l'amende. On y voit que les cordonniers ne pouvaient vendre au-delà de 4 sous une paire de souliers les plus forts et les meilleurs. Les gages des domestiques étaient réglés. Les chambrières qui servent *en houbillant les vaches,* gagneront, dit l'ordonnance, de la Saint-Martin jusqu'à la Saint-Jean, *20 sous* ; et de la Saint-Jean jusqu'à

la Saint-Martin 30 *sous*, le plus fort et non plus, avec leur chaussement. Les chambrières qui servent aux bourgeois de Paris gagneront 30 *sous l'an*, de plus fort et non plus, avec leur chaussement. Une nourrice qu'on avait chez soi, était payée 50 *sous par an*; et si elle nourrissait chez elle, 5 *livres par an*. Enfin l'ordonnance réglait jusqu'au prix d'une pièce à mettre *à une chausse ès avant pieds*; c'était 2 *deniers*.

Une ordonnance de François Ier attribua la taxe des vivres, fourrages et autres denrées à l'usage des voyageurs et passans, dans les cabarets et hôtelleries, aux juges royaux ou seigneuriaux, en se faisant assister des cinq ou six plus savans et apparens personnages de leur juridiction. La taxe s'étendait à tout : pain, vin, viande, combustibles, fourrages, volaille, gibier, poisson frais ou salé, beurre, œufs, légumes, fromage, huile et chandelle, vinaigre, verjus, sucre, épicerie, moutarde; elle comprenait aussi le louage des chevaux. Cette taxe devait être renouvelée tous les trois mois. L'ordonnance défendait généralement aux cabaretiers et hôtelliers de prendre plus de 3 deniers tournois par jour pour attache de cheval, savoir 1 denier *pour la dînée* et 2 *pour la souppée*; pour lit et paire de draps blancs 5 deniers; pour nappe 3 deniers, et pour chaque serviette 1 denier. *Amende arbitraire* contre les cabaretiers et hôtelliers qui exigeraient plus que la taxe, et contre les passans et voyageurs qui y consentiraient.

2. Le roi Jean, dont nous venons de citer une grande ordonnance, améliora la police sous beaucoup de rapports. Il fit des réglemens très bons pour l'époque, sur la salubrité et la propreté des villes, le balayage et

l'arrosement des rues, l'enlèvement des décombres et immondices, la construction et la vidange des fosses d'aisances. Ces réglemens révèlent la grossièreté des mœurs; croirait-on qu'il ait fallu une ordonnance du Roi pour empêcher les boulangers de se soulager des plus sales besoins devant leur étal ou leur pétrin! Ce prince fit aussi établir des surveillans dans les tours de beffroi pour donner l'alarme en cas d'incendie. On ne connaissait pas alors ces compagnies spécialement affectées au service des incendies, sous le titre de pompiers. Les secours étaient portés ordinairement par quelque corporation de métier, qui retenait cette noble tâche comme un privilége. A Metz, c'étaient les tonneliers, et depuis 1320 jusqu'en 1789, la ville leur donna tous les ans un festin splendide, en reconnaissance de leur dévoûment.

§ X. Honneurs municipaux.

Bonnes villes. — Villes de loi. — Villes royales. — Armoiries, devises et livrées. — Noblesse. — Priviléges personnels.

1. Une ordonnance de 1314 porte que *les bonnes villes* enverront à Paris deux ou trois notables pour régler les monnaies, et elle en nomme quarante-trois, savoir : Compiègne, Meaux, Montdidier, Beauvais, Pontoise, Toulouse, Cahors, Montauban, Limoges, Narbonne, La Rochelle, Saint-Jean-d'Angely, Châlons, Sens, Tours, Laon, Soissons, Senlis, Tournay, Reims, Arras, Amiens, Saint-Quentin, Chartres, Noyon, Caen, Orléans, Bayeux, Rouen, Troyes, Nevers, Dieppe, Ax, Nîmes, Albi, Poitiers, Moissac,

Bourges, Figeac, Clermont en Auvergne, Béziers, Carcassonne et Montpellier. Ce titre de bonne ville se trouve dans des ordonnances plus anciennes, mais appliqué à toutes les villes de commune, quelle que fût leur population et leur importance, parce qu'elles étaient toutes sous la protection spéciale du Roi. Ensuite on le donna à toutes les villes fortifiées, par opposition aux villes ouvertes et de plat pays : c'est ainsi qu'en 1465 on comptait en Auvergne treize bonnes villes.

2. Les villes de commune s'appelaient aussi *villes de loi*. Dans une confirmation des priviléges de Lille, janvier 1392, le procureur des échevins, bourgeois et habitans de cette ville, représente que Lille était ville de loi, ayant corps et commune, cloche, scel, ferme (fortifications), lois, coutumes, libertés et franchises appartenant à corps et commune de bonne ville. A Montreuil-sur-Mer, quand on élisait de nouveaux échevins, cela s'appelait *renouveler la loi*.

3. Il y avait aussi des *villes royales*. Toulouse était décorée de ce titre.

4. Les villes d'échevinage et de consulat, ayant droit de sceau, s'étaient choisi des armoiries; elles les faisaient peindre sur leurs bannières. Les sergens de ville avaient sur leurs bâtons et sur leurs casaques les armes du Roi en haut, celles de la ville en bas. On vit souvent les rois y ajouter quelque pièce honorable pour consacrer le souvenir de services rendus. Ce fut ainsi que pour récompenser les échevins d'Abbeville, Charles V leur permit d'ajouter à leur écu un *chef-d'armes* de France, et que Louis XI accorda à ceux d'Aigue-Perse une fleur de lis. Charles VII autorisa

plusieurs villes à prendre une devise : Montargis eut une M couronnée; Louviers, une F en broderie et orfévrerie, en mémoire de sa fidélité et des franchises qu'elle tenait de la munificence royale. François I[er] donna à la ville de Péronne un P au milieu de trois fleurs de lis.

La plupart des maires et échevins portaient la robe noire. A Montfaucon en Quercy, le chaperon des consuls était rouge et noir (1). A Avignon, et dans les autres villes de cette contrée, ils portaient une robe pareillement rouge et noire (2). A Autun, la robe du maire était violette, et ce magistrat avait le titre de *virg*, qui rappelait le *vergobret* des anciens Eduens. Lorsque François I[er] fit son entrée à Paris, en 1515, le prevôt des marchands parut à cette cérémonie revêtu d'un collier de velours, moitié bleu, moitié cramoisi; les échevins, le clerc (greffier), le receveur et douze conseillers de l'hôtel de ville, en robes écarlates. Cet habillement n'était pas fort ancien; car, en 1377, pour l'entrevue du roi de France Charles V avec l'empereur Charles IV, le prevôt des marchands et les échevins de Paris avaient porté des robes miparties de blanc et de violet.

5. Des villes obtinrent pour leurs maires, échevins et conseillers, la noblesse transmissible : Poitiers et La Rochelle sous Charles V; Niort, Bourges, Nantes,

(1) *Concedimus quòd consules possint et valeant, durante eorum officio, portare capucia bispartita, videlicet coloris rubri et nigri.* (Lettres patentes de 1464.)

(2) *Concedimus quòd dicti consules possint et valeant portare rupas bispartitas colorum rubri et nigri, ut moris est fieri locis circumvicinis.* (Lettres patentes de 1463.)

Tours, sous Louis XI, etc. Ceux de Paris jouissaient, dès le quatorzième siècle, des priviléges de noblesse personnelle, pouvant avoir des armoiries, et porter les ornemens de la chevalerie.

Un bourgeois anobli *par la cloche* (cloche de l'hôtel de ville qui sonnait pour la réception des maires, échevins et conseillers), aurait rougi de paraître devant ses descendans en robe municipale. La profession des armes étant l'exercice de l'ancienne noblesse, il se faisait peindre armé de toutes pièces, avec heaume, cuissards, brassards et jaque de maille au blason de sa ville : de là tant de paladins dont les portraits figuraient jadis dans les salles à manger de province.

On vit aussi des villes conférer la noblesse, par lettres patentes de leurs magistrats, à l'instar des lieutenans-généraux du Roi dans les provinces, auxquels Charles VI, en 1384, avait permis l'exercice de ce droit régalien.

Les bourgeois de la ville de Bourges sont qualifiés *barons* dans des lettres de Louis-le-Jeune, 1145. Il en était de même alors des bourgeois de Londres.

6. Les officiers municipaux avaient d'autres priviléges personnels, dont voici quelques exemples.

Des ordonnances de 1370, pour Cahors et pour Rodez, portent que les consuls en charge et les consuls anciens ne peuvent être appliqués à la question, si ce n'est pour hérésie, rapt, fausse monnaie et lèse-majesté; pour Villefranche, que, hors les mêmes cas, ils seront jugés à huis clos. Les échevins d'Auxonne, tant qu'ils étaient en place, étaient exempts de toutes dépenses communes et de toutes servitudes. L'élu ou maire de Fontenay-le-Comte était exempt de tout

subside pendant la durée de sa magistrature. Louis XI dispensa les maire et échevins de Tours du droit de collecte et de curatelle; il accorda aux consuls de Mende de ne pouvoir être arrêtés qu'en vertu d'une autorisation spéciale du Roi, quelle que fût l'accusation portée contre eux.

§. XI. Corps des métiers.

Établissemens. — Réglemens. — Police. — Détails de mœurs.

1. Il existait à Rome des confréries d'artisans dès le temps de la république. Cicéron les regardait comme dangereuses pour la tranquillité publique, et on les avait abolies. Le tribun Clodius les fit rétablir; entre ses mains, elles devinrent un funeste instrument de troubles et de violences. Le despotisme des empereurs ne cessa de les redouter, lors même qu'il était tempéré par la bonté personnelle du prince. La ville de Nicomédie ayant été ravagée par le feu, son gouverneur (Pline) crut utile d'y établir une communauté de cent cinquante artisans, destinée à faire le service des incendies. L'empereur (c'était Trajan) répondit que les villes n'avaient que trop été troublées par les communautés d'artisans. Quelque nom qu'on leur donne, dit-il, il se fera des assemblées; et, si peu nombreuses qu'elles soient, la tranquillité publique en souffrira.

Il en existait encore en France sous Charlemagne: c'était une association de *marchands par eau* qui avait fondé, bien avant ce monarque, la juridiction continuée depuis par les échevins de Paris. Après lui, elles

ne se maintinrent que dans quelques grandes villes, mais sans autorisation légale, et avec toutes les gênes de la féodalité. Par l'institution des communes, le commerce et l'industrie étant devenus plus libres, les marchands et artisans s'associèrent, dans chaque profession, pour leurs intérêts communs, pour se procurer les renseignemens, les correspondances, les ouvriers dont ils avaient besoin. Ces confréries établirent quelques règles pour leurs assemblées et leur discipline intérieure. Saint-Louis fit recueillir ces usages par son prevôt de Paris Étienne Boileau; il les fit rédiger en corps de réglemens, approuver dans une assemblée générale des principaux bourgeois, et il y donna sa sanction royale. Ces statuts s'étendirent successivement à chaque ville, toujours avec des changemens et variantes, toujours aussi par lettres patentes dans la même forme que pour les priviléges de commune et de bourgeoisie. Il arriva pourtant quelquefois, dans le temps de la grande puissance des communes, que celles-ci réglèrent elles-mêmes les statuts de leurs corporations; mais on ne tarda pas à les faire confirmer par le Roi.

Quelques détails sur cette organisation entrent nécessairement dans le plan de notre ouvrage, puisque nous avons cité plusieurs villes où l'élection des officiers municipaux était faite par les chefs des corps de métiers.

2. Les corporations d'arts et métiers classaient les habitans, et formaient, dans les grandes villes, comme autant de tribus. Dans les anciennes ordonnances, elles sont quelquefois désignées sous le nom de *hanses*, quelquefois aussi sous le nom de *prises* : on disait dans

ce sens *la prise de la draperie de Louviers*. Leurs réglemens étaient appropriés à la constitution municipale. Elles avaient des officiers nommés tantôt par elles-mêmes, tantôt par les consuls ou échevins, ou par le bailli du Roi. Ces officiers prenaient, suivant le lieu, les titres de mayeurs, maîtres, gardes, gouverneurs, visiteurs, prud'hommes, suppôts, prevôts, syndics, doyens, *bailes* en Languedoc, *eswardeurs* en Flandre. Quelques confréries de tailleurs avaient des échevins; ceux de Montpellier, des consuls; ceux de Troyes, un *bâtonnier*.

On appelait *villes jurées* celles où certains corps de fabricans avaient des jurés chargés de veiller à la bonne confection des marchandises : on comptait dix-sept de ces villes en 1419 (1). Ces gardes-jurés avaient été établis par le roi Jean, uniquement pour la ville de Paris, « qui doit être miroir et exemple sur toutes « les autres villes et cités du royaume, en bonne po- « lice et en toutes denrées, métiers et marchandises « quelconques ». Le serment des gardes-jurés était d'annoncer à justice les fautes et abus commis. Au quinzième siècle, le Roi créait et nommait, par droit de joyeux avénement, un nouveau maître dans chaque *métier-juré*, titre que Louis XI accorda à tous les métiers exercés dans la ville de Tours.

Les statuts de chaque corporation déterminaient les qualités que devaient avoir les produits de son industrie; ils réglaient les heures de travail, le nombre des apprentis, la durée de l'apprentissage, les frais de réception, le *past* ou repas qui devait être donné à

(1) Lettres patentes en faveur de Chartres.

cette occasion; comment on devait se cotiser pour les dépenses communes, pour la défense des statuts, pour les procès de la communauté, pour l'enterrement d'un confrère; comment la communauté pouvait se constituer un procureur à l'effet de poursuivre ses affaires; comment les chefs devaient exercer leur surveillance et discipline, et, en sortant de charge, rendre compte à leurs successeurs. Quelquefois le procureur d'une communauté avait le titre de *sous-maire* ou *de juge de la mairie*. Les priviléges des corps de métiers se payaient chèrement : Philippe-de-Valois reçut cinquante mille livres des fabricans de Carcassonne pour les autoriser à mettre une marque au *chef* de leurs étoffes. Les réglemens étaient sévères : on brûlait les draps qui n'étaient pas confectionnés suivant l'ordonnance.

3. Les confréries ne pouvaient s'assembler qu'en présence d'un juge royal. Les statuts désignaient le saint sous le patronage duquel elles étaient établies. Chaque métier avait sa bannière portant l'image de ce patron. Les corps de métiers, supprimés à Paris en même temps que l'échevinage par suite des troubles du quatorzième siècle, furent rétablis dans un temps plus calme. En 1467, le Roi ordonna que chacun d'eux aurait sa bannière figurée d'une croix blanche au milieu, avec telles armoiries qu'on voudrait. Chaque année, à la Saint-Jean, on devait élire un *principal* et un *sous-principal de la bannière*. Ceux-ci juraient de n'exciter ni souffrir aucun tumulte, et de révéler tous projets de sédition; après avoir prêté ce serment entre les mains du prevôt du Roi, ils en exigeaient un pareil de tous les hommes de leur bannière.

C'étaient surtout les bouchers que ces précautions avaient en vue; ils avaient souvent commis du désordre à Paris, à Chartres et ailleurs.

4. Nous rapporterons, au sujet des corps de métiers, quelques particularités propres à faire connaître l'état des mœurs.

Les merciers prenaient le titre de *chevaliers et chevalières de mercerie*, et leur chef s'intitulait *roi des merciers*. Cette corporation nommait chaque année deux ou trois *juges-gardes* pour, avec ce chef, faire observer les statuts et dénoncer les infractions. On ne pouvait refuser la place de juge-garde, mais après l'avoir exercée pendant un an, on ne pouvait être forcé de la remplir de nouveau qu'au bout de quatre autres années. C'était le roi des merciers qui donnait, à prix fixe, les brevets d'apprentissage et les lettres de maîtrise. Il faisait faire des visites par ses officiers, vérifiait les poids, mesures et qualités des marchandises. Sa juridiction ne se bornait pas à l'enceinte de Paris; il percevait sur plusieurs provinces des droits lucratifs dont il sera question tout à l'heure. Il fut définitivement supprimé en 1581.

Il y avait aussi un *roi des ménétriers*; on trouve ce titre dans une ordonnance de 1659. Guignon, fameux violon, mort en 1774, fut le dernier qui le porta; il en demanda lui-même l'abolition.

Le premier barbier-valet de chambre du Roi était maître et garde du métier qu'au quatorzième siècle on appelait *barberie*, et il pouvait instituer des lieutenans dans chaque ville. Il avait le privilége de fournir l'almanach à tous les barbiers du royaume, moyennant deux sous six deniers parisis, et cela *pour le bien pu-*

blic et pour pourvoir à la santé du corps humain (1). Aussi les barbiers de Carcassonne ne devaient-ils saigner *qu'en bonne lune.*

Il ne faut pas confondre les consuls municipaux avec les consuls du commerce, que les marchands italiens entretenaient, dès le treizième siècle, dans plusieurs villes du midi, telles que Nîmes, Beaucaire, Lyon, ainsi qu'aux foires de Champagne. Ces foires étaient alors fort célèbres; elles se tenaient six fois par an. Les drapiers de dix-sept villes étaient tenus d'y envoyer leurs étoffes, et il leur était défendu de les exporter si elles n'avaient été présentées au moins une fois aux foires de Champagne.

Des statuts approuvés en 1448 pour la Touraine, l'Anjou et le Maine, portaient que lors de l'établissement d'une nouvelle foire, il serait payé au roi des merciers, par le seigneur de la terre, un bœuf (ou une vache s'il ne s'agissait que d'un nouveau marché), une fournée et demie de pain blanc, un muid et demi de vin, six livres de chandelle et dix livres parisis, sans compter les ménétriers qu'on devait lui fournir pour célébrer le nouvel établissement.

§. XII. Coup d'oeil sur l'état de la France au seizième siècle.

Pour les recherches qui nous occupent, l'histoire générale est d'un faible secours. Sa muse se croit toujours devant un poëme épique; elle se complaît aux guerres qui mettent la société en péril, et semble dédaigner les institutions qui la consolident. Il faut ou-

(1) Lettres patentes de 1427.

vrir les recueils d'ordonnances, vastes archives de notre histoire civile, feuilleter les annales des villes, consulter les écrits des publicistes, et quelquefois, par préférence, les auteurs étrangers.

Tant de détails que nous avons rapportés jusqu'à présent, ont pu fatiguer le lecteur. Pour le reposer, nous lui offrons un aperçu de la situation intérieure de la France sous Louis XII, extrait des mémoires diplomatiques du Florentin Machiavel, qui fut alors chargé de mission à la cour de France. Nous n'en prenons que les traits applicables à notre sujet.

« Le bas peuple et les gens de métiers sont tellement tyrannisés par les seigneurs, qu'ils en sont avilis. Aussi le Roi ne les emploie jamais dans son infanterie, à l'exception des braves Gascons. Dans chaque paroisse il y a un homme entretenu par les habitans, et qu'on appelle *franc-archer*; il est obligé de se monter et de s'équiper, et il doit être prêt à marcher partout, même hors du royaume, au premier ordre. Le nombre des paroisses est de dix-sept mille.... Le Roi fait autant de gouverneurs de province qu'il lui plaît; la durée de leur exercice est ou annuelle ou à vie. Tous les commandans, même les lieutenans des plus petites villes, sont nommés par le Roi, au nom de qui il paraît certain que toutes les places se donnent ou se vendent.... Il y a peu de villes qui n'aient quelques pièces d'artillerie, et dans un grand nombre on a, depuis deux ans, fondu des canons aux dépens des habitans; cette dépense a été couverte par une augmentation de droits d'entrée.... Les vivres et les marchandises sont à bas prix en France, à cause du peu d'argent qu'il y a en circulation parmi le peuple. Celui-ci peut à peine ga-

gner de quoi acquitter les droits de ses seigneurs, quelque légers qu'ils soient.... L'autorité des barons sur leurs vassaux est sans bornes. Leurs revenus consistent en redevances en pain, en vin, en viande, et de plus en un droit par feu, qui ne s'élève guère au-delà de sept ou huit sous par quartier. Ils ne peuvent pourtant lever sur leurs vassaux ni taille ni emprunts, sans le consentement du Roi, qui l'accorde rarement.... Il y a peu d'habitans qui n'aient une petite propriété foncière; ils sont vêtus grossièrement.... Les États généraux se rassemblent tous les ans, en août ou en octobre, même au mois de janvier, suivant les ordres du Roi. Le surintendant y présente le tableau des recettes et des dépenses ordinaires pendant l'année. Les revenus y sont réglés d'après la dépense. La chambre des comptes reçoit les comptes de tous ceux qui ont le maniement des deniers publics, tels que le surintendant, les trésoriers, les receveurs. Il y a cent six évêchés, y compris dix-huit archevêchés; cinq parlemens, savoir : Paris, Rouen, Toulouse, Bordeaux, Dauphiné. Leurs jugemens sont sans appel.... Les quatre premières universités sont Paris, Orléans, Bourges, Poitiers; on peut citer encore Tours et Angers, mais elles sont peu estimées.... Lorsque les revenus du Roi ne suffisent pas, on lève de l'argent par forme d'emprunt, qu'on rend très rarement. La demande s'en fait par des édits royaux, ainsi qu'il suit : Le Roi, votre seigneur, se recommande à vous; et comme il a besoin d'argent, il vous engage à lui prêter la somme stipulée dans la présente.... Dans les voyages du Roi, l'ordre est si admirable, que chacun, et même les filles publiques suivant la cour, trouve son appar-

tement prêt à le recevoir. Le tarif des logemens est favorable aux bourgeois, et en traitant à l'amiable, les courtisans obtiennent souvent un rabais. Suivant ce tarif, le voyageur logé chez l'habitant par billet, doit donner un sou par jour pour une chambre propre et un lit garni, dont on change les draps au moins une fois par semaine, car il y a beaucoup de linge en France; deux deniers par jour pour nappe, serviette, vinaigre et sel; deux deniers aussi pour chaque cheval logé dans l'écurie du bourgeois; celui-ci ne fournit rien, il est seulement tenu de l'enlèvement du fumier. »

Citons encore ce passage de Montaigne, qui montre quelle était l'indépendance de la noblesse française.

« Voyez aux provinces éloignées de la cour (nommons Bretaigne, pour exemple), le train, les subjets, les officiers, les occupations, le service et cérémonie d'un seigneur retiré et casanier, nourri entre ses valets, et voyez aussi le vol de son imagination; il n'est rien de plus royal: il entend parler de son maître une fois l'an, comme du roi de Perse, et ne le recognoît que par quelque vieux cousinage que son secrétaire tient en registre. A la vérité, nos loix sont libres assez; et le poids de la souveraineté ne touche un gentilhomme françois, à peine deux fois en sa vie; la subjection essentielle et effectuelle ne regarde d'entre nous que ceux qui s'y conviennent, et qui aiment à s'honorer et enrichir par tel service; car, qui se veut tapir en son foyer, et sçait conduire sa maison sans querelle et sans procez, il est aussi libre que le duc de Venise. *Paucos servitus, plures servitutem tenent.* »

§. XIII. Diminution des priviléges municipaux.

Motifs de cette diminution. — Guerres privées. — Responsabilité des communes. — Droit de prise. — Impôts. — Juridiction. — Voirie. — Garnisons. — Confirmation d'immunités. — Élections. — Discrédit des fonctions municipales. — Préséance. — Nouvelle dénomination des communes. — Abolition du privilége de noblesse. — Corps de ville supprimés.

1. Il y a des nécessités qui sont particulières à chaque époque, et qui passent avec elle ; il y en a d'autres qui sont éternelles, parce qu'elles prennent leur source dans le cœur humain et dans le tempérament national. Les institutions, pour être bonnes, doivent se régler sur ces deux ordres de nécessités ; tenir des unes leur fixité, en même temps qu'elles se modifient au gré des autres. C'est ainsi que l'autorité paternelle, fondée sur la nature, sera toujours le premier anneau de la chaîne sociale ; et néanmoins, dans les États modernes, on a dû la soumettre à de justes restrictions, tandis qu'elle n'en pouvait connaître aucune dans les premiers âges de la société. De même le pouvoir municipal ne peut s'anéantir sans péril pour le corps politique, car, dans les plus grands arbres, ce sont les feuilles qui donnent la vie au tronc. Mais l'extension démesurée que ce pouvoir dut autrefois à des circonstances qui n'existent plus, serait repoussée aujourd'hui par les progrès de la civilisation autant que par le droit public ; cependant le haut rang dont les communes sont déchues, doit encore inspirer du respect. « Souvenez-

« vous, disait Pline le Jeune au gouverneur d'Achaïe, « souvenez-vous de ce que fut autrefois chaque ville, « mais non pour mépriser ce qu'elle est maintenant. « La vieillesse est sacrée dans les villes, comme elle « est vénérable dans les hommes; faites honneur à « leur antiquité, à leurs exploits fameux, à leurs fables « même. »

En affranchissant les villes, la couronne avait eu pour but de s'affranchir elle-même et d'affaiblir la puissance de ses grands vassaux. Elle avait voulu aussi donner aux campagnes une protection contre des brigandages trop fréquens alors et trop impunis. « Non « seulement (porte l'édit d'octobre 1581) pour que les « habitans des villes demeurassent en sûreté, leurs « personnes et leurs biens; mais aussi pour que ceux « du plat pays pussent s'y retirer avec leurs facultés, « comme en un lieu de protection, franchise et liberté, « pour éviter toutes injures, périls et dangers. » Ce motif, bien digne de la sollicitude des monarques, les porta à fonder plusieurs villes. Le Midi, surtout, vit élever, sous le nom de *bastides*, de petites villes fortifiées qui eurent aussitôt leurs coutumes, leurs priviléges, dont chaque maison devait un modique cens au Roi, et où les habitans d'alentour pouvaient trouver un refuge. Tandis qu'à la faveur des libertés nouvelles, l'industrie des arts mécaniques se perfectionnait dans les cités, l'agriculture prospérait par l'accroissement d'une population devenue étrangère à ses travaux, mais toujours tributaire de ses produits.

Cependant le sceptre n'avait pas dompté l'indépendance des grands vassaux pour se soumettre à l'indépendance des communes. Après avoir puissamment

secondé celle-ci dans la lutte contre la féodalité, il s'occupa de faire rentrer le pouvoir municipal dans ses limites naturelles. Parmi les priviléges octroyés aux communes, les uns engendraient des abus, d'autres, qui avaient paru fort bons dans un temps d'ignorance, ne pouvaient supporter la lumière commençant à se répandre. Ces priviléges avaient d'abord attiré dans les villes une surabondance de population agricole; on craignit qu'à la fin les campagnes ne devinssent désertes.

De sages réformes étaient indispensables; mais l'esprit humain ne sait éviter un excès qu'en se réfugiant dans un autre.

2. Il fut un temps, beaucoup trop long, où chaque seigneur de fief faisait la guerre sans la participation du Roi. C'était une fureur qu'on avait principalement voulu réprimer en instituant les communes, et souvent celles-ci même s'y laissèrent emporter. En les autorisant à se défendre, on n'avait pas entendu qu'elles pussent, au gré de leurs haines et de leur ambition, attiser le feu des guerres privées. Pour tempérer leur ardeur martiale, Philippe V ordonna que les armes ne resteraient pas entre les mains des bourgeois; qu'elles seraient déposées, en chaque ville, dans un arsenal public, et qu'on ne les leur rendrait qu'en cas de guerre légitime. Le mal était trop invétéré pour céder tout à coup; mais les ordonnances du roi Jean, notamment celle de 1353, y mirent à peu près fin.

3. L'ordonnance de Blois défendit aux communes de faire entre elles, ni avec qui que ce soit, aucune ligue offensive ou défensive; mais elle les chargea expressément de maintenir la sûreté publique dans l'étendue

de leur territoire, suivant l'ancien principe de responsabilité (1). En conséquence, elle enjoignit aux habitans de poursuivre les malfaiteurs en toute diligence, aussitôt qu'ils en auraient connaissance, pour les appréhender et constituer prisonniers, si faire se peut; si non, faire diligente perquisition et remarque de la façon de leurs habits, armes et chevaux, et du lieu de leur retraite, le tout sur peine de grosses amendes applicables moitié au Roi, moitié aux excédés. Sur quoi le commentateur de l'ordonnance de Blois dit: « Que tous les malheurs qui surviennent à la cité doivent être rejetés sur les officiers contrefaisant les aveugles quand il n'y a point de lanternes. »

Rappelons quelques détails sur l'origine de cette responsabilité des communes, dont le principe est conservé dans nos lois nouvelles.

Une ordonnance de Clotaire II condamne à cinq sous d'amende celui qui n'aura pas averti d'un vol dont il aura été témoin, ou qui, ayant été averti par la clameur publique, n'aura pas poursuivi le malfaiteur: si c'est un homme libre (ajoute un capitulaire de Charles-le-Chauve), il composera de l'amende avec son seigneur; et si c'est un serf, il recevra soixante coups de verges. On appelait cette loi *la loi du hus*, mot conservé dans nos patois *hucher* et *houyer*, qui signifient crier. Ce fut en vertu de cette loi, transportée au-delà de la Manche par Guillaume-le-Conquérant, qu'un roi d'Angleterre fit saisir les biens de tous les bourgeois de Londres, pour n'avoir pas crié au meurtre dans un tumulte où plusieurs personnes avaient péri. Un arrêt

(1) Lettres patentes de 1464 concernant la bastide de Montfaucon.

du parlement de Paris, rendu sous Philippe-le-Hardi, ordonna que toutes les fois qu'il arriverait dans Paris quelque batterie, effraction de porte, enlèvement de femme, ou autre semblable méfait, les voisins et tous ceux qui en auraient connaissance eussent à sortir aussitôt pour arrêter les coupables; que, s'ils ne pouvaient les prendre, ils devaient au moins *lever le hus,* auquel tous ceux qui l'entendaient étaient obligés de courir.

4. Les communes se permettaient souvent d'imposer des taxes arbitraires sur les denrées et marchandises traversant leur territoire, ou bien elles y exerçaient un droit de prise, en les payant au prix qu'elles jugeaient à propos de fixer; vexation dont elles auraient dû sentir l'iniquité, puisqu'un des plus grands bienfaits de leurs chartes avait été de les en affranchir. Le roi Jean réforma encore cet abus par son ordonnance de 1363.

5. Des lettres patentes de 1350, pour la ville de Rouen, portaient que les habitans ne paieraient de taille que ce que librement ils voudraient accorder au Roi (1). Beaucoup d'autres communes jouissaient du même privilége. Louis XI, en 1461, voulut l'octroyer aussi à celle de Tours : il renonçait à pouvoir mettre impôt sur cette ville sans le consentement des maire et échevins; mais alors le droit public, en matière d'impôt, était changé; la chambre des comptes, en enregistrant les lettres patentes de Louis XI, n'admit point cette clause. Ce prince confirma pourtant, sans opposition, le privilége accordé par ses prédécesseurs aux

(1) *Nec eos cogemus ad reddendum nobis talliam per consuetudinem, nisi sponte suâ nobis dare voluerint.*

habitans de plusieurs villes, entre autres à ceux d'Aigues-Mortes, de ne payer, à cause de leurs denrées, marchandises et biens, et en quelque lieu que ce fût du royaume, aucuns *péages, travers, sextérages* ni *leudes*.

On respectait les anciennes concessions; les villes qui jouissaient de l'exemption des tailles, y furent maintenues par une déclaration de 1669 et par un édit de 1734. Les bourgeois de Paris pouvaient même faire valoir par leurs mains, et en exemption de tailles, une de leurs terres ou maisons, et celles qui en étaient adjacentes et contiguës. Les bourgeois de Lyon jouissaient de l'exemption de la taille pour les maisons de plaisance qu'ils possédaient dans le plat pays. Les villes exemptes de taille s'appelaient *villes franches*; cette franchise s'étendait aussi à quelques droits d'aides et d'octrois.

Par édit de mars 1696, le Roi prononça l'affranchissement, moyennant rachat, de tous les cens et rentes qui lui étaient dus dans toutes les villes, faubourgs et bourgs fermés.

Ne quittons pas les impôts sans parler de leurs collecteurs. Ils furent d'abord nommés par les *élus*, autorité financière dont il sera question dans la seconde partie de cet ouvrage. Le droit de les choisir ne tarda pas à passer aux communes; mais elles devinrent responsables de leur choix, et ce principe de responsabilité se perpétua. Des commissions, expédiées en 1356, autorisent les habitans des villes à choisir trois, cinq ou six *bonnes gens*, ou tant comme bon leur semblera, « qui assurent par leurs sermens justement « ladite cueillette, par telle manière que le fort portera

« le faible, au plus également qu'il pourra être fait. »

6. Nous avons vu que les chartes des communes attribuaient à leurs officiers l'administration de la justice dans les cas où il s'agissait de statuer sur certains points réglés par ces chartes. Les magistrats municipaux furent dépouillés de la connaissance des affaires commerciales par l'établissement des justices consulaires; et lorsqu'en 1579 un grand nombre des siéges et juridictions des juges-consuls fut supprimé, les causes qui en ressortissaient furent renvoyées devant les juges-royaux ordinaires, avec ordre de les vider sommairement.

L'ordonnance de Moulins leur interdit la connaissance des instances civiles entre les parties. Mais déjà depuis long-temps beaucoup de personnes en crédit avaient obtenu que leurs causes fussent commises aux baillis royaux et en dernier ressort au parlement, *nonobstant tout privilége des villes et cités*, dit un édit confirmatif de 1519.

Enfin, l'ordonnance de Blois de 1579 donna lieu de retirer aux officiers municipaux la justice criminelle. Cependant, les villes firent valoir l'antiquité de leurs droits. Boulogne et Angoulême prouvèrent par pièces authentiques, que le droit de rendre justice à leurs concitoyens leur appartenait même avant l'établissement de la monarchie française. Reims fit la plus forte opposition, remontrant qu'avant la conquête des Gaules par César, elle était gouvernée par un sénat; que cette forme de gouvernement lui avait été conservée par les empereurs romains, ensuite par les rois de France, sous le titre d'échevinage. Là-dessus, le parlement de Paris confirma les échevins de Reims dans leur juri-

diction et justice, nonobstant les nouvelles ordonnances.

D'autres villes conservèrent la même prérogative. Les consuls du Languedoc restèrent en possession de leur justice jusqu'en 1789, en paréage avec les juges royaux; prenant des assesseurs dans l'ordre des avocats, pour juger; présidant l'audience, et n'ayant pas voix s'ils n'étaient eux-mêmes gradués. Il en était de même pour les jurats de Bordeaux, etc.; mais presque partout les corps de ville ne conservèrent qu'une petite juridiction de police touchant la propreté des rues, le salaire des ouvriers, les gages des domestiques, la taxe des objets de première nécessité, et autres menus détails. Ils purent encore faire des réglemens sur ces matières, toutefois avec le concours des juges royaux partout où il y en avait d'établis. On leur laissa aussi des soins de charité, la direction de quelques ouvrages publics, quelques détails relatifs à la répartition des impôts, enfin l'administration des biens et revenus communs; et bientôt ils furent soumis pour tout cela à l'autorité de l'intendant de province.

La manière dont ils exercèrent leur petite police prouva qu'on n'avait pas mal fait de leur retirer des attributions plus importantes. Dans le régime actuel de nos villes (dit Loyseau, auteur du *Traité des offices*, mort en 1627), les échevins font emprisonner, et très souvent un citoyen se trouve arraché de son domicile et conduit en prison, sans examen, sans information préalable, sur une simple plainte, sans forme ni figure de procès, et par un simple ordre verbal.

7. L'inspection que quelques corps de ville avaient

eue sur les chemins royaux, passa aux *bureaux des finances*. Une ordonnance de 1635 attribua même à ceux-ci la petite voirie, les autorisant à commettre dans chaque ville de leur généralité telles personnes capables qu'ils jugeraient à propos, pour avoir l'œil à ce que la petite et la grande voirie fussent inviolablement observées au bien et utilité publique.

8. Depuis l'établissement des communes, les bourgeois s'étaient gardés eux-mêmes pendant la paix; ils n'avaient garnison qu'en temps de guerre, et lorsqu'ils étaient menacés de siége. Toutefois, quand il y avait des châteaux dans les villes frontières, le Roi y mettait des châtelains pour y commander, et ces châtelains avaient sous leurs ordres un certain nombre de sergens et de soldats à la solde du Roi, même en temps de paix. Charles VII ayant établi quinze compagnies d'ordonnance, en envoya en garnison dans les villes, par brigades de vingt ou trente gendarmes. Louis XI, engagé dans de longues et fâcheuses guerres, fut obligé de mettre dans les villes de plus fortes garnisons. Louis XII, François Ier et Henri II les augmentèrent encore. L'ordonnance de 1579 disposa que toutes garnisons et rafraîchissemens de gendarmerie se feraient ès villes closes et non en plat pays, afin, dit un jurisconsulte de ce temps-là, que les gens de guerre se rangent mieux à raison, n'osant faire dans les villes la millième partie de ce qu'ils font ailleurs.

Cependant, jusqu'à la fin du seizième siècle, les maires et échevins eurent autorité sur les troupes royales établies chez eux, et Henri IV passant à Abbeville loua cet usage, qui fut confirmé en 1718. Mais, sous ce même prince, les habitans d'Amiens qui

avaient offert de se garder eux-mêmes, s'étant laissé surprendre par Porto Carrero, gouverneur espagnol des Pays-Bas, nos Rois mirent depuis dans les villes des garnisons aussi nombreuses qu'ils jugèrent à propos, et n'en voulurent plus laisser la défense aux bourgeois. Marseille néanmoins conserva jusqu'à la révolution le privilége de ne point recevoir garnison; il n'y en avait que dans les deux tours qui ferment l'entrée du port et que Louis XIV avait converties en citadelles.

On a remarqué que l'établissement des garnisons régûlières avait beaucoup contribué à adoucir les horreurs de la guerre de siéges. Auparavant, quand les villes étaient défendues par leurs bourgeois, si elles étaient prises d'assaut, le pillage s'ensuivait toujours, et souvent les habitans étaient passés au fil de l'épée.

Les maires et échevins restèrent chargés d'assurer le logement des gens de guerre. Plusieurs villes conservèrent un corps de milice bourgeoise; mais les ordonnances militaires, entre autres celle de 1750, défendirent à ces milices de s'assembler sans la permission du commandant de la place. Lorsqu'elles étaient sous les armes et employées au service de la place, elles devaient reconnaître l'autorité de ce commandant et des autres officiers de l'état-major. Elles étaient sujettes à la police militaire, dans tous les cas et pour tous les délits militaires.

L'autorité militaire devint généralement prédominante; des lieutenans de Roi furent institués en 1692, avec pouvoir de convoquer et assembler les maires, échevins, jurats, consuls et habitans, pour leur faire

entendre, enjoindre et ordonner ce qu'ils auraient à faire pour le service du Roi.

9. Malgré tant de restrictions apportées successivement aux anciennes chartes des villes, celles-ci n'étaient pas moins tenues, au commencement de chaque règne, de se pourvoir en confirmation de leurs priviléges, et de payer un droit pour cette confirmation. Louis XIV, en 1643, confirma ainsi les communautés des villes, bourgs et bourgades, dans leurs priviléges, immunités, libertés, affranchissemens, foires, marchés, dons, octrois, exemptions et franchises, « en « payant la finance qu'elles doivent à cause de ce, et « pour laquelle elles seront modérément taxées en « notre conseil, ainsi qu'il a été usé par nos prédé- « cesseurs. »

10. Le droit des villes à l'élection de leurs officiers, avait reçu de grandes atteintes pendant les troubles du seizième siècle. Plaise au Roi, disaient les cahiers du tiers-ordre aux États d'Orléans, d'accorder à tous les hôtels de ville de son royaume, un édit perpétuel qui laisse aux bourgeois une entière liberté d'élire leurs officiers municipaux, et qui défende à ceux-ci tout commerce durant leur gestion, au moins le commerce des blés. Aux États de Blois on revint encore sur ce chapitre, et l'ordonnance qui suivit, statua en ces termes : « Nous voulons que toutes élections de prevôts « des marchands, maires, échevins, capitouls, jurats, « consuls, conseillers et gouverneurs de villes, se fas- « sent librement ; et que ceux qui par autres voies « entreront en telles charges, en soient ôtés, et leurs « noms rayés des registres. » En 1629, on publia, en forme d'édit, un recueil des plus fameuses ordon-

nances, auxquelles on joignit celles qui avaient été faites sur les demandes des derniers États-généraux, et où l'on statua sur les demandes de l'assemblée des notables aux Tuileries. Relativement aux charges municipales, cet édit portait que les élections seraient faites en la manière accoutumée, sans brigues et monopoles, des personnes les plus capables d'exercer ces charges pour le bien du service du Roi, repos et sûreté des villes, « èsquelles ils seront tenus de ré-« sider, sans que, pour quelque cause que ce soit, « lesdites charges se puissent résigner. » Mais cet édit (code *Marillac* ou *Michaut*) publié, malgré les oppositions du parlement, dans un lit de justice, et non vérifié, ne fut point observé. Henri IV avait fait des traités avec plusieurs villes, et y avait reconnu et garanti leurs anciens priviléges; après lui on s'inquiéta peu de ces traités, et le parlement les laissa violer sans en prendre aucun souci.

Une fois que la puissance des communes avait été abaissée, nul motif ne subsistait pour maintenir l'ancienne différence entre villes de commune et villes de bourgeoisie. Celles qui n'avaient pas encore d'officiers municipaux obtinrent aisément la permission d'en élire, sauf à faire confirmer par le commandant de la province la nomination du chef de leur communauté. Cependant, beaucoup de seigneurs laïcs ou ecclésiastiques, et quelques états provinciaux restèrent en possession, soit de nommer, soit de confirmer : nous verrons leur privilége maintenu dans le siècle suivant.

11. D'un autre côté, la difficulté de trouver des sujets pour remplir des charges qui avaient perdu tout leur lustre, força de diminuer le nombre des éche-

vins. Écoutons là-dessus Jean Duret, commentateur de l'ordonnance de Blois; il explique fort bien un état de choses qui a duré long-temps après lui.

« Les brigues qui se pratiquent aux élections des maires, échevins et gouverneurs de villes, sont de double sorte, toutes deux reconnues par les lois. Les premières tendent à fin de parvenir aux charges, les secondes pour en être exempté. Ces deux points occasionnèrent Justinien d'en parler en cette sorte : Les présidens de provinces mettront peine de choisir à tour de rôle ceux qu'ils verront être de bonne renommée et honorable qualité, et retourneront au commencement du rôle après qu'il sera entièrement expédié; ceux qui cuideront éviter cette charge seront condamnés à cinq livres d'or employées aux œuvres publiques, et l'amende payée ne douteront de faire la charge. Chacun sait combien il y a de brigues pour obtenir l'état de prevôt des marchands à Paris, à cause du grand maniement qui y est; d'être maire de Poitiers, parce que cet office donne la qualité de noblesse à celui qui en est pourvu et à ses successeurs. Mais aussi y a-t-il plusieurs villes en France auxquelles la mairie ne sert qu'à ruiner celui qui en est pourvu. Souvent il faut chercher le fond de sa bourse, d'autant qu'il n'y a comme point de deniers communs pour subvenir aux affaires; et les gages de beaucoup de peine à quoi l'officier est appelé, sont les inimitiés d'aucuns habitans, les invectives des autres, et le mépris et dédain de tous. »

Aussi la noblesse fit-elle plusieurs fois des tentatives pour être exemptée des fonctions municipales. Le parlement de Paris repoussa cette prétention, quelques

uns auraient consenti à être maires, mais ils ne voulaient pas être échevins. Le parlement ordonna en 1742 que nul ne serait nommé maire s'il n'avait d'abord été échevin.

Dans le temps du grand pouvoir judiciaire des communes, les réglemens de certaines villes avaient interdit l'échevinage aux avocats; on ne voulait pas qu'ils pussent devenir juges des causes qu'ils avaient entreprises. Un édit de 1547 défendit aussi qu'aucun officier de cour souveraine ou de juridiction subalterne, même les avocats et procureurs, pussent être élus aux fonctions de maires, échevins et autres officiers de ville; non seulement par le motif que donne Chalard, qu'il n'y a si petite charge qui ne mérite son homme, pourvu qu'on soit plus attentif à la desservir qu'à l'émolumenter; mais c'était un effet de la jalousie que les justices royales portaient alors aux justices municipales. Cette rivalité cessa lorsque les villes eurent perdu leur juridiction, et il suffit d'être habitant pour ne pouvoir refuser les fonctions d'échevin, si toutefois on était catholique; car déjà avant la révocation de l'édit de Nantes, les protestans avaient été exclus de toutes fonctions publiques, lucratives ou seulement honorifiques, et même des corps de métiers, des maîtrises et des apprentissages.

12. On aurait voulu du moins conserver dans l'échevinage le rang qu'on avait ailleurs. Un conseiller de bailliage et un huissier pouvaient s'y rencontrer, et le conseiller voulait avoir le pas. Le parlement fut encore sourd aux cris de cette vanité. L'avocat général Omer Talon, qui porta la parole dans une affaire de ce genre, soutint que le nombre de voix obtenu dans

l'élection devait seul régler le rang et la préséance; que celui qui avait eu le plus de témoignages de l'affection du peuple, devait emporter sur les autres. A Lyon c'était le quartier qui donnait le rang; les honneurs appartenaient au quartier où était situé l'hôtel de ville.

Le ministère adopta d'autres principes que le parlement, comme on le voit par un réglement fait en 1774 pour la ville d'Amiens. Les échevins, nobles d'extraction, avaient la préséance; venaient ensuite et successivement les gradués, les commensaux de la maison du Roi, les gens vivant noblement, enfin les négocians. On voulait relever les fonctions municipales du discrédit où elles étaient tombées, et y attirer les premiers rangs de la société en flattant leur amour-propre.

13. Dès le seizième siècle le nom de commune avait fait place à celui de *communauté d'habitans*, expression juste, mais qui indiquait une déchéance, puisqu'elle s'appliquait aussi à des associations très subalternes, comme à *la communauté des tailleurs*. On employa particulièrement le nom de communauté pour désigner, en matière d'impôt, les villages ou bourgs ouverts, que le parlement, dans ses arrêts, appelait *paroisses*. Sous Louis XIV on distinguait bonnes villes, moyennes villes, petites villes : Troyes et La Rochelle sont qualifiées *moyennes villes* dans un réglement sur le marc d'or, décembre 1656. On n'entendit plus par *communes* que les biens possédés en commun.

14. En 1667 le Roi abolit le privilége de noblesse héréditaire attaché aux fonctions municipales de plusieurs villes, telles que Poitiers, Niort, Bourges, Angoulême, Abbeville, Tours, Cognac, attendu, porte

l'édit, qu'il se commet de grands abus. « En ce que la « plupart de ceux qui parviennent auxdites charges, « ne pouvant satisfaire à la dépense qu'il convient de « faire pour soutenir cette dignité, étant de médiocre « condition et n'ayant que peu de bien, sont obligés « d'abandonner leur commerce et profession ordinaire, « et de quitter les villes pour résider à la campagne « qu'ils peuplent de quantité de pauvres nobles, à la « surcharge de nos sujets taillables. » Mais l'édit n'eut point d'effet rétroactif; il fut dit que ceux qui avaient joui de ce privilége bien et dûment jusqu'alors, continueraient d'en jouir; on fit seulement payer un droit de confirmation aux familles anoblies par les charges municipales depuis le commencement du siècle. En d'autres villes, comme à Nantes, le privilége de noblesse fut restreint au maire seul.

Les villes avaient d'abord pris des armoiries de leur choix. Charles VIII ayant établi un maréchal d'armes pour écrire, peindre et blasonner dans un registre public le nom et les armes de toutes personnes et corporations ayant droit d'en porter, les armoiries des villes devinrent immuables. En 1696 les villes furent tenues de présenter leurs armoiries à un enregistrement sujet à des droits fiscaux; elles devinrent une concession royale.

15. Nous avons rapporté plusieurs exemples de communes qui, dès les premiers temps de leur institution, furent abolies pour divers excès; on continua d'en agir ainsi. Sancerre fut privée de ses honneurs municipaux en 1573, après sa mémorable, mais inutile défense. La Rochelle eut le même sort en 1628 lors de sa réduction. Son corps de ville fut supprimé, et ses revenus

communs furent réunis au domaine. Le Roi y établit une chambre de direction qui subsista jusqu'en 1692. Alors on institua un maire perpétuel, un commissaire aux revues, et douze conseillers-assesseurs. Deux ans après on créa dans cette ville un bureau des finances; l'office de maire fut réuni au corps des présidens et trésoriers de France, pour être exercé annuellement par l'un d'entre eux, à tour de rôle et par rang d'ancienneté. Le corps de ville fut rétabli. Il y eut quatre échevins électifs, et un conseil de ville composé des échevins en exercice, des anciens échevins, d'un commissaire aux revues, de douze conseillers-assesseurs et de douze notables. Deux échevins sortaient chaque année, et étaient remplacés par un conseiller et par un notable. Les notables étaient élus en assemblée générale des habitans, et pris moitié parmi les officiers du présidial et des autres siéges, moitié parmi les négocians et autres bourgeois. Cette nouvelle organisation dura jusqu'en 1718; la mairie de La Rochelle rentra alors dans le droit commun.

§. XIV. Vénalité.

Offices. — Rétributions des maires. — Receveurs. — Procureurs du Roi et greffiers. — Maires perpétuels. — Offices de police. — Fluctuation des offices municipaux. — Rétablissement des élections. — Rétablissement de la vénalité. — Gouverneurs municipaux.

1. Chez nos anciens magistrats, comme chez Cicéron, le mot *office* signifiait *devoir*. Le style fiscal s'en empara pour désigner un emploi acquis moyennant finance.

Il y avait long-temps que cette vénalité était établie en France, quoiqu'elle n'eût pas encore pénétré dans les hôtels de ville. Saint-Louis défendit de vendre les offices de judicature : donc on en vendait avant lui. Sous ces successeurs ils furent souvent donnés à ferme. Une ordonnance de 1356 disposa qu'ils ne seraient ni vendus ni affermés. La Roche-Flavin, dans son *Traité des Parlemens*, dit que la vénalité des charges en France fut l'ouvrage des Anglais, parce qu'étant maîtres du royaume sous Charles VI et Charles VII, ils firent cesser les élections et donnèrent des provisions au nom du Roi et comme de son propre mouvement; ce qui ayant continué depuis eux, a été cause que le Roi pourvoyant librement aux offices a pu les vendre. Vainement Louis XI ordonna-t-il qu'en cas de vacance d'un office, les autres officiers du même tribunal présenteraient au Roi trois sujets capables, pour en pourvoir le plus digne. Ce prince savait habilement condamner les abus ou les protéger, suivant l'intérêt du jour. Jamais la vente des offices ne se fit d'une manière aussi scandaleuse que sous son règne. On voit par les cahiers des États-généraux de 1483, qu'à la mort d'un titulaire, les courtisans obtenaient des lettres de provision en blanc, et chargeaient les courtiers d'y mettre le nom de celui qui le plus en offrirait, probe ou fripon, ignare ou lettré. Ce commerce illicite, mais qui prenait force d'usage, Louis XII et François Ier le firent tourner au profit de leurs finances; ils tirèrent de grandes ressources de la vente des offices, et pour cela ils en créèrent un grand nombre de nouveaux. Ce ne fut pourtant qu'en 1595 que le parlement de Paris abolit le serment exigé jusqu'alors des officiers

de judicature de n'avoir point acheté leurs offices.

Suivant Montesquieu, la vénalité des offices est bonne dans les États monarchiques, parce que, dit-il, elle fait faire comme un métier de famille ce que l'on ne voudrait pas entreprendre pour la vertu; parce qu'elle destine chacun à son devoir, et rend les ordres de l'État plus permanens; enfin parce que, dans une monarchie, quand les charges ne se vendraient pas par un réglement particulier, l'indigence et l'avidité des courtisans les vendraient tout de même.

2. Ce dernier motif ne pouvait guère s'appliquer aux charges municipales; nous venons de voir qu'elles donnaient beaucoup de peine et peu de considération, et la modique indemnité qu'on y attachait dans quelques villes, était loin d'en couvrir les impenses. On trouve en effet, qu'en 1319, le maire de Provins avait 14 livres de gages, tant pour lui que pour son clerc; qu'en 1461, Louis XI, dans son affection pour la ville de Tours, n'accorda pas au maire plus de 30 livres; qu'en 1680, le chef de la municipalité de Reims ne touchait que 50 livres. Et encore ces petites indemnités ne pouvaient-elles se prendre que sur les revenus patrimoniaux des villes et non sur les octrois, comme on le voit par un réglement de la chambre des comptes, du 6 août 1577. Quelquefois, le maire logeait à l'hôtel de ville pendant tout le temps de sa magistrature, comme à Paris au quinzième siècle; ou bien la maison du maire était entretenue et réparée aux frais de la commune, charge dont la ville de Bordeaux fut dégrevée par Louis XI.

3. Les premiers emplois municipaux érigés en titre d'offices, furent ceux des receveurs. La vénalité date,

pour ceux-ci, du seizième siècle, et nous dirons, dans un autre chapitre, quels motifs y déterminèrent. Remarquons seulement que Bordeaux, Orléans, Amiens, Reims et Chartres, furent exceptées de cette mesure. Ces villes conservèrent long-temps encore, et par faveur spéciale, le droit de commettre elles-mêmes des personnes capables et suffisantes pour le maniement de leurs revenus.

4. Vinrent ensuite les procureurs du Roi et les greffiers. Un édit de 1635 érigea ces emplois en titre d'offices formés et héréditaires en chaque ville et communauté du royaume. On lit dans le préambule, que les magistrats municipaux ne demeurant en exercice qu'un an ou deux, se trouvent hors de charge lorsqu'à peine ils commencent à prendre quelque connaissance des affaires publiques; et que ceux qui exercent, par commission, les emplois de greffiers, n'étant point chargés des registres et papiers des villes et communautés, les divertissent et suppriment le plus souvent, soit pour se rendre nécessaires, ou pour en tirer profit.

5. De 1692 à 1704, la vénalité envahit successivement tous les emplois, depuis les maires et échevins, jusqu'aux valets de ville, hoquetons, tambours et trompettes, fifres et portiers. Mais comme le gouvernement ne cachait pas que l'embarras de ses finances était le vrai motif de ces créations, il permit volontiers aux corps de ville d'acheter, avec les deniers communs, la plupart de ces petits offices, et de conserver leurs droits de nomination.

Il y eut ainsi des *maires perpétuels* et même des *maires alternatifs*, car les offices de maires étant de meilleure défaite, on les multiplia. Telle ville avait

deux maires exerçant alternativement d'année en année. Il y eut des lieutenans de maire, des échevins, des assesseurs. Tous ces officiers étaient déclarés exempts du logement des gens de guerre, immunité précieuse dans un temps où les villes n'avaient encore que peu ou point de casernes. Les maires acquirent en propriété, par la finance de leurs offices, une égalité d'honneurs et de priviléges qui jusqu'alors avait varié suivant les lieux. Leurs droits, rappelés et garantis par les édits, étaient de convoquer et présider les assemblées, tant générales que particulières, de la ville ou communauté; d'y avoir voix prépondérante; de recevoir le serment des échevins, et, à l'occasion de ce serment, des présens en bougie et sucre; d'allumer les feux de joie; de passer la revue des troupes, conjointement avec les officiers d'administration militaire préposés *ad hoc*; de porter la robe et l'épée, même la robe rouge; d'être conduits de leur logis à l'hôtel de ville par les hérauts et les sergens. Enfin, ils étaient exempts de taille personnelle, de tutelle et de curatelle, et des droits d'entrée et d'octroi pour les denrées de leur consommation. Dans beaucoup de villes, on plantait à la porte du maire un ou deux arbres auxquels on attachait les armes de France. Lorsque le maire était absent, son lieutenant en avait tous les droits et tous les honneurs. L'édit de 1702 portait que ces deux officiers ne seraient point responsables de la levée des deniers et impositions qui serait faite sur les villes et communautés, ni inquiétés pour raison de ce; ils devaient seulement tenir la main à ce que le recouvrement s'en fît promptement; mais, à défaut de paiement, les diligences et contraintes devaient être faites contre les

villes et communautés, sans qu'on pût les exercer personnellement contre les maires et leurs lieutenans.

Ces petites immunités personnelles suffisaient pour faire rechercher les fonctions municipales; mais, du reste, ces magistrats étaient annihilés dans l'ordre politique; il fallait une procession ou un feu de la Saint-Jean pour révéler leur existence, et lorsqu'ils défilaient en cérémonie, on entendait demander : Qu'est-ce que c'est que cela ?

6. Par suite de ces mesures fiscales, la police fut en partie démembrée des hôtels de ville. En 1699, le Roi créa des offices de lieutenans de police et de commissaires de police. Plusieurs villes achetèrent ces offices et les firent exercer par leurs maires et échevins. Un autre édit de 1706 créa des offices de conseillers de police, lesquels devaient assister aux jugemens, soit qu'il y eût lieutenant de police ou que le maire en fît les fonctions. Mais on commençait à se lasser, et ces nouveaux offices trouvèrent peu d'amateurs. Les villes les achetèrent encore quand elles purent, et les firent exercer par leurs échevins, pourvu que ceux-ci fussent gradués. L'appel de leurs jugemens était porté au bailliage ou sénéchaussée, et dans certaines provinces au parlement.

Dans les lieux où tous ces nouveaux offices de police avaient été levés par des particuliers, le corps de ville se trouvait dépouillé de la plus importante de ses attributions, et il en résultait des conflits ridicules. Ainsi, le corps municipal de Joigny ayant ordonné des illuminations publiques pour la naissance du Dauphin, premier fils de Louis XVI, les officiers de police prétendirent que ce droit leur appartenait, et ils firent

assigner le tambour de ville, à l'effet de se voir condamner en 100 livres d'amende, pour avoir publié l'ordonnance municipale. L'affaire fut portée au conseil d'État, qui confirma la municipalité dans son droit, cassa et annula l'assignation.

7. En 1717 les offices municipaux furent supprimés, et les élections remises sur l'ancien pied. En 1722, rétablissement des offices vénaux, et gages assignés sur le produit des octrois : ces gages étaient une sorte d'intérêt de la finance payée par les titulaires, et ils étaient fort modiques. Nouvelle suppression en 1724. Nouveau rétablissement en 1733, avec promesse que ces offices ne pourraient être supprimés à l'avenir ; et pourtant ils le furent encore par les édits d'août 1764 et mars 1765, à l'exception de ceux que les villes avaient acquis des deniers communs : c'est-à-dire que pour ceux-là on supprimait sans remboursement.

Un exemple montrera combien les villes eurent à souffrir de cette vénalité. Pendant le dix-huitième siècle, Nantes dépensa 516,834 livres en rachat de ses offices municipaux.

8. L'édit de 1765 était un réglement fort détaillé sur l'organisation des corps de ville. Il ne subsista pas long-temps, mais il mérite une attention particulière à cause de la sagesse qui avait présidé à sa rédaction.

Dans toutes les villes et bourgs de 4,500 habitans et plus, le corps de ville était composé d'un maire, quatre échevins, six conseillers, un syndic-receveur et un secrétaire-greffier. Ces deux derniers n'avaient point voix délibérative ; le secrétaire-greffier ne pouvait même assister aux délibérations, à moins qu'il n'y fût mandé. Tous ces officiers étaient élus au scrutin dans

une assemblée de notables. Le Roi se réservait seulement la nomination du maire, sur une liste triple de candidats élus par cette assemblée, comme au temps de Saint-Louis.

Le maire ne pouvait être choisi que parmi ceux qui avaient déjà rempli cette charge, ou qui avaient été ou étaient actuellement échevins. Pour être nommé échevin, il fallait être ou avoir été conseiller de ville; et parmi les échevins il devait toujours y avoir un gradué. Pour être nommé conseiller, il fallait être ou avoir été notable.

Le maire était en charge pour trois ans; il ne pouvait être continué ou élu de nouveau qu'après un intervalle de trois autres années. Les échevins étaient pour deux ans; chaque année on en élisait deux, de façon qu'il y en eût toujours en exercice deux anciens et deux nouveaux; et les échevins sortans ne pouvaient être réélus avant deux ans. Les conseillers étaient pour six ans; chaque année il en sortait un qui ne pouvait être réélu qu'après un intervalle de temps égal au moins à celui pendant lequel il était resté en charge. Le syndic-receveur et le greffier étaient élus pour trois ans, et ils pouvaient être continués autant de fois qu'on le jugeait convenable. Le syndic-receveur était chargé des recettes et des dépenses; le greffier avait la garde des titres et papiers de la commune.

L'assemblée des notables était composée du maire, des échevins, des conseillers, et de quatorze notables. Elle était présidée par le premier officier du siége, lequel n'avait point voix délibérative, mais recueillait les suffrages, recevait le scrutin, et dressait procès-verbal. Les fonctions du ministère public y étaient

exercées par le procureur du Roi dans les juridictions ordinaires.

Pour former le nombre de notables prescrit, il en était choisi un dans le chapitre principal du lieu, un dans l'ordre ecclésiastique, un parmi les personnes nobles et officiers militaires, un dans le bailliage ou sénéchaussée, un dans le bureau des finances, un parmi les officiers des autres juridictions, deux parmi les commensaux de la maison du Roi (1), les avocats, médecins et bourgeois vivant noblement, un parmi ceux qui composaient la communauté des notaires et procureurs, trois parmi les négocians en gros, marchands ayant boutique ouverte, chirurgiens et autres personnes exerçant les arts libéraux, enfin deux parmi les artisans. S'il manquait quelqu'une de ces classes d'habitans, la classe suivante, dans l'ordre ci-dessus, y suppléait.

Pour parvenir à l'élection des notables, chaque chapitre séculier, l'ordre ecclésiastique, les nobles et officiers militaires, le bailliage et chacune des autres juridictions, et chacun des autres corps et communautés du lieu, s'assemblaient séparément, et chacun de ces corps nommait un député. Les députés ainsi

(1) On donnait le titre de commensaux de la maison du Roi aux officiers qui avaient une table chez le Roi, la Reine, les enfans de France et les princes du sang, auprès desquels ils servaient. Les officiers commensaux avaient le droit de *committimus*, c'est-à-dire qu'ils pouvaient porter en première instance aux Requêtes du palais leurs affaires personnelles, possessoires ou mixtes, et y faire renvoyer les causes où ils étaient parties, quoiqu'elles eussent déjà été plaidées devant d'autres juges. Ils étaient aussi exempts de tailles, de corvées, de guet et de garde.

nommés se réunissaient à l'hôtel de ville, et procédaient en commun à l'élection des notables.

Ne pouvaient être élus notables que des habitans âgés au moins de trente ans, domiciliés dans la ville, n'ayant aucune fonction qui exigeât leur résidence ailleurs, et ayant passé par les charges de leur communauté, s'ils étaient d'une communauté ayant des syndics ou jurés. Les notables étaient pour quatre ans, et ils pouvaient être continués autant qu'on le jugeait à propos.

Nul habitant ne pouvait refuser la place à laquelle il avait été élu.

Dans les villes et bourgs de deux mille habitans à quatre mille cinq cents, le corps de ville ou communauté se composait d'un maire, deux échevins, quatre conseillers, un syndic-receveur et un secrétaire-greffier. Le nombre des notables était réduit à dix ; du reste, toutes les règles que nous venons d'exposer leur étaient applicables.

Enfin, dans les villes et bourgs au-dessous de deux mille âmes, il n'y avait que deux échevins, trois conseillers, un syndic-receveur, un secrétaire-greffier, six notables, et point de maire. On divisait la ville en trois quartiers, chacun desquels s'assemblait séparément devant le juge ou le premier échevin, et nommait quatre députés pour procéder à l'élection des notables.

Dans les lieux où des seigneurs étaient en droit ou en possession de nommer ou de confirmer les officiers municipaux ou quelqu'un d'eux, le Roi permettait à ces seigneurs de choisir le maire parmi trois sujets élus; les autres officiers restaient à la nomination des habi-

tans. Même réserve était faite en faveur des États de Bourgogne, pour les villes et bourgs des comtés de Mâcon, Bar-sur-Seine et Auxerre : dans ces pays, les maires devaient être nommés par les États sur une liste triple de candidats présentés par leurs communes, et prêter serment devant les États, suivant l'usage accoutumé. Le Roi permettait aussi que provisoirement il ne fût rien innové dans l'usage observé précédemment pour la nomination ou confirmation des officiers municipaux par le duc d'Orléans, dans les villes et bourgs de l'apanage de ce prince.

Quoique dans cette organisation les officiers municipaux fussent seulement qualifiés de maires et d'échevins, l'intention était pourtant de ne rien changer aux anciennes dénominations locales de ces officiers; on croyait utile de conserver à chaque ville ses souvenirs historiques. Le Roi se réservait aussi d'étendre au besoin l'organisation municipale, pour mieux l'adapter au service des grandes villes.

9. Cet édit, qui fait époque dans l'histoire des municipalités, fut détruit en novembre 1771. On revint à la vénalité, par intérêt fiscal. Mais on ne voulait pas convenir de ce motif : on dit que l'organisation dont nous venons de rendre compte, était devenue, dans toutes les villes, une source d'inimitiés et de divisions, par le désir que des gens souvent incapables avaient de participer à l'administration, et par la cabale et les brigues qui s'introduisaient dans les élections.

On érigea donc en titre d'offices formés et héréditaires, dans chaque ville et communauté du royaume où il y avait corps municipal, à l'exception de Paris et de Lyon, un maire, un lieutenant de maire, un pro-

cureur du Roi, un greffier, des échevins, consuls, jurats, capitouls et assesseurs, tous ayant le titre de conseillers du Roi, et au nombre qui serait réglé suivant les besoins de chaque localité. Les gages furent fixés au denier vingt de la finance : Louis XIV les avait fixés au denier dix-huit. On créa aussi pour chaque ville deux offices alternatifs de trésoriers, et deux offices pareillement alternatifs de contrôleurs des recettes et dépenses. Enfin, il fut fait défense à toutes les villes de procéder à aucune élection de maire ou officiers municipaux, sous peine de trois mille livres d'amende contre les élus.

Tant de variations dans une partie importante de l'ordre public, montrent un gouvernement bien malade.

10. Dans un grand nombre de villes closes il y avait des gouverneurs qu'on appelait municipaux pour les distinguer de ceux qui tenaient à l'état-major de l'armée. Leur origine remontait à ces capitaines de ville institués au quatorzième siècle. Ils avaient retenu le titre de gouverneurs, très commun et sans importance dans ces temps-là, puisqu'on le donnait aux administrateurs d'hôpitaux, et même à des chefs de confréries d'artisans. On voit par l'ordonnance de Blois, que les villes étaient alors en possession d'élire les gouverneurs dont il s'agit, comme leurs autres officiers municipaux. Un édit de 1696 en établit dans des villes qui n'en avaient jamais eu, et on les rétribua sur le produit des octrois. Leurs emplois furent érigés aussi en titre d'offices vénaux et héréditaires. Mais en 1766 il fut décidé qu'on n'y pourvoirait qu'à vie, et que la finance s'éteindrait par mort. On y attacha

des appointemens et indemnités, au taux de dix pour cent de cette finance, et il leur fut interdit de recevoir désormais aucuns droits, pensions et gratifications sur les octrois. Ils jouissaient en outre des exemptions attribuées à la noblesse en matière d'impôts, du château s'il s'en trouvait dans la ville, de leur établissement, des fruits, herbages et pêche des fossés, remparts et glacis; à l'église et aux processions, ils avaient le pas sur le maire.

§. XV. Dernier état des communes avant la révolution.

Confirmation gratuite des priviléges des villes. — Vénalité maintenue. — Exceptions. — Compétence de la police municipale. — État des communes rurales. — Détails sur quelques grandes municipalités. — Abolition du droit d'arrêt personnel.

1. Louis XVI fut plus généreux que ses prédécesseurs. A son avénement, il ordonna que les corps de ville jouissant d'exemptions, franchises ou immunités en vertu de lettres patentes, édits ou déclarations de ses prédécesseurs, eussent à représenter leurs titres à la Cour des aides pour y être vérifiés et enregistrés de nouveau. Mais il défendit de percevoir aucun droit des parties, sous quelque prétexte que ce fût, se réservant de pourvoir lui-même aux frais que ces formalités pourraient occasionner.

2. Sous ce règne, aucune mesure générale ne fut prise pour changer les dispositions de l'édit de novembre 1771, qui avait rétabli la vénalité des offices.

municipaux. Une déclaration de 1777 ordonna même que dans le cas où les revenus des villes seraient insuffisans pour acquitter les gages de ces offices, le fonds en serait fait annuellement dans les états des recettes générales des finances. C'était rentrer dans une voie d'équité ; car il n'était pas juste de faire payer par les villes l'intérêt d'une finance d'offices qui avait été versée au trésor royal.

3. Cependant le gouvernement méditait une nouvelle organisation des municipalités : nous en rendrons compte bientôt. En attendant l'exécution de ses projets, il ne s'opposa point à ce que des villes qui avaient racheté leurs offices municipaux, continuassent d'élire des maires et des échevins. Des réglemens délibérés en conseil d'état déterminaient la forme des élections en conservant autant que possible les anciens usages.

En Languedoc, les charges municipales restèrent électives. Le consul sortant de fonction après son temps d'exercice, présentait deux candidats parmi lesquels le conseil commun lui nommait un successeur. Autant que possible, ces deux candidats étaient un gentilhomme et un gradué. Tous les états de la société avaient une représentation au conseil commun : deux gentilshommes, deux ecclésiastiques, deux magistrats, deux gradués dans les facultés de droit ou de médecine, deux membres de chaque communauté de marchands, d'artisans, etc. Les laboureurs n'y étaient pas oubliés.

4. Une déclaration de 1776, relative à la Lorraine, peut faire connaître quelle était alors la compétence des maires et échevins en matière de police, partout

où il n'y avait point de lieutenant de police. C'était, suivant cet acte, la connaissance des difficultés qui pouvaient naître en fait de police tant intérieure que champêtre, concernant la création des messiers et gardes des finages, la mise des bans et leur infraction; la connaissance de toutes contraventions aux ordonnances de police, et de toutes les matières de la compétence des juges de police, comme aussi des contestations à l'égard des gages des domestiques, et des salaires d'ouvriers dont l'objet n'excédait pas dix livres.

5° Dans les campagnes, chaque paroisse avait un syndic ou maire, qui était nommé par la communauté, ou par l'intendant, ou par le seigneur. Quelquefois on voyait dans le même village deux maires, l'un à la nomination des habitans et approuvé par l'intendant, l'autre à la nomination du seigneur; ou bien encore un syndic municipal élu par la communauté, et un syndic militaire choisi par l'intendant, et chargé du logement des gens de guerre, et des mesures relatives au tirage de la milice. Ces duplicata étaient une source de rivalités et de querelles. En Bretagne, les anciens marguilliers et ceux en exercice formaient ce qu'on appelait *le général*, c'est-à-dire le corps politique de la paroisse; quelquefois ils s'adjoignaient un certain nombre de notables, ou bien encore un agent sous le nom de syndic.

6. Nous avons dit qu'il n'y avait eu aucune uniformité jusqu'en 1789, dans l'organisation municipale. Avant de passer à cette époque nous citerons deux grandes villes, en réservant pour Paris un article à part.

Le corps de ville de Lyon était composé d'un prevôt des marchands, quatre échevins, douze conseillers,

un procureur du Roi. Le prevôt était nommé par le Roi, sur une liste de trois candidats élus au scrutin dans une assemblée des notables. Son exercice était de deux ans, et on ne pouvait le continuer plus de deux fois. Les échevins étaient renouvelés tous les ans par moitié, et élus par les notables; ils ne pouvaient jamais être continués. On les tirait du corps des conseillers de ville. Ceux-ci étaient en charge pour six ans. Chaque année deux conseillers sortaient, et ils étaient remplacés, savoir : l'un par celui des trésoriers des hôpitaux qui avait fini le temps de son administration, et l'autre par un bourgeois élu en assemblée des notables. Le greffier et le receveur de la ville restaient en place pendant six ans, sans pouvoir être réélus. L'assemblée des notables se composait du prevôt, des échevins, des conseillers, de deux officiers de la cour des monnaies et de la sénéchaussée, et de dix-sept habitans, dont un devait être pris dans le chapitre de Lyon, un dans la noblesse, un parmi les trésoriers de France, un dans l'élection, un dans l'ordre des avocats, un parmi les notaires, un parmi les procureurs, cinq dans le commerce, quatre dans les communautés d'arts et métiers. Lyon avait d'abord eu des consuls, et son corps de ville portait encore le titre de consulat. Il y avait pour la garde de la ville une compagnie de cent archers, dont le capitaine était à la nomination de ce consulat, un guet de cinquante hommes commandé par un *chevalier* qui recevait ses provisions du Roi, et une compagnie franche de soixante hommes faisant la garde des portes pendant le jour. C'étaient les bourgeois qui les gardaient pendant la nuit, ayant la garde de leur ville par forme d'inféodation dont le

consulat faisait hommage entre les mains du chancelier de France, à chaque renouvellement de règne. Quand le Roi mettait garnison dans Lyon, c'était le prevôt des marchands qui donnait le mot d'ordre; et au jour de l'an, ce magistrat municipal recevait la première visite de l'intendant.

Nul corps de ville ne conserva jusqu'à la fin autant d'éclat que celui de Toulouse. Ses capitouls, au nombre de huit, étaient chefs de la noblesse, juges des causes civiles et criminelles en première instance, juges de police et grands voyers dans l'étendue de la ville et d'un certain arrondissement. Ayant jadis composé la cour de justice des comtes de Toulouse, ils portaient encore en 1789 le manteau comtal d'écarlate, doublé de satin blanc, et sur l'épaule un parement d'hermine et d'or. Ils avaient quatre assesseurs avocats pour les aider dans l'administration de la justice. Du moment de leur installation ils acquéraient la noblesse pour eux et leurs descendans. En vertu d'un droit d'images, qu'ils tenaient des Romains, ils faisaient placer leur portrait en grand dans une des salles du Capitole, et en miniature dans le livre des Annales, livre continué sans interruption depuis 1285. Le conseil de ville était composé des capitouls en charge, des anciens capitouls appelés bourgeois, du sénéchal, du juge-mage, du procureur général et de deux officiers du parlement dont le plus ancien avait la présidence. Il y avait de plus un conseil général qui s'assemblait trois fois l'année, et qui se composait du premier président du parlement, de deux conseillers, des gens du Roi de cette cour, du sénéchal, du juge-mage, d'un grand vicaire de l'archevêque, de l'abbé de

Saint-Sernin, du recteur de l'université, des capitouls anciens et en activité.

7. Plusieurs villes conservèrent jusqu'en 1786 l'un de ces droits exorbitans nés dans le moyen âge : nous parlons du privilége d'*arrêt personnel,* qu'on désignait à Lyon sous le titre de droit d'*amener pied à pied* le débiteur forain : c'est-à-dire que les bourgeois pouvaient arrêter pour dettes civiles leurs débiteurs forains, sans avoir titre authentique; et s'ils ne pouvaient ensuite prouver leur créance, la personne arrêtée n'était admise à réclamer contre eux aucun dédommagement. D'abord ils n'employaient pour cet arrêt aucune forme juridique, agissant de vive force et s'aidant les uns les autres. Le roi Jean, à qui l'on doit beaucoup de réformes utiles, avait modifié l'exercice de ce privilége; il avait ordonné que les bourgeois ne pourraient faire arrêt par eux-mêmes, mais qu'ils se serviraient du ministère des gens de justice. Ce n'était pas assez, et le droit d'arrêt personnel ainsi modifié était encore une source de vexations. Les nationaux, obligés de parcourir le royaume pour leur commerce ou pour d'autres affaires, étaient arrêtés dans des villes dont ils ignoraient le privilége, pour des dettes purement civiles par eux contractées dans des provinces éloignées et payables dans ces provinces. Les étrangers réfugiés ou voyageant en France, étaient emprisonnés pour engagemens souscrits dans leur pays, à la requête de quelque bourgeois cessionnaire de ces engagemens. Un édit d'août 1786 convertit ce droit d'arrêt personnel en celui d'*arrêt réel* sur les meubles et effets du débiteur, et avec de sages précautions afin de prévenir l'abus.

§. XVI. Restes de féodalité.

Charges et prérogatives seigneuriales. — Abolition générale du droit de suite.

1. Pour avoir une idée complète de l'état des communes avant la révolution, et pour saisir l'esprit de plusieurs lois nouvelles, il faut reporter son souvenir sur les institutions féodales. Une partie des détails que nous allons présenter est extraite du livre de M. Henrion de Pansey, intitulé *Du pouvoir municipal.*

« Chaque seigneur haut-justicier, investi de la puissance publique dans son enclave, en était le magistrat héréditaire; la justice s'y rendait en son nom, par des juges de son choix et qu'il avait la faculté de destituer. Cette haute prérogative n'était pas purement honorifique; elle imposait des obligations, et même fort onéreuses. Les seigneurs étaient chargés des appointemens de leurs juges, de l'entretien du prétoire et des prisons, de la nourriture des enfans trouvés, des frais de procédures criminelles toutes les fois que le procureur du Roi avait prévenu le procureur fiscal (l'officier du seigneur) dans la poursuite des crimes commis dans l'enclave de sa seigneurie. Mais ces charges n'étaient pas sans compensation. Indépendamment des épaves, des déshérences et des confiscations, les lois donnaient aux seigneurs le droit de disposer des terres vaines et vagues, soit en les aliénant, soit en les faisant exploiter à leur profit. Ce droit était considéré comme un fruit de la haute justice. La propriété des rues, des places publiques, des chemins n'appartenait à personne. Le seigneur haut-justicier en avait seule-

ment la police, la garde et l'administration. Par suite de ces droits de police et de petite voirie, les seigneurs étaient autorisés à planter les chemins, rues et places publiques, toutes les fois que les rues et chemins étaient assez larges et les places assez spacieuses pour que la circulation n'en fût pas entravée. Dans les attributions de cette police était le droit et le devoir de donner les alignemens des rues et des places, de pourvoir à leur propreté, sûreté et salubrité; de veiller à leur conservation, de s'opposer aux anticipations et à toute entreprise qui aurait pu les dégrader. Cette surveillance exigeait des soins, occasionnait des frais; il fallait bien que celui qui supportait ces charges en fût indemnisé de quelque manière. C'est en raisonnant d'après cette donnée, que s'était formée l'opinion qu'à la haute justice de chaque territoire était attaché le droit de construire une halle sur la place publique de la commune, pourvu toutefois que l'emplacement fût assez vaste pour que la circulation n'en fût pas gênée. »

On distinguait trois sortes de justices seigneuriales, savoir : hautes, moyennes, basses. Les deux premières connaissaient, en matière civile, de toutes les causes réelles, personnelles et mixtes, et des droits et devoirs dus au seigneur, avec pouvoir de condamner les vassaux à l'amende portée par la coutume. Mais il y avait cette différence que, dans la moyenne justice, on ne pouvait faire d'adjudication par décret : en matière criminelle, le haut-justicier pouvait condamner à toutes peines afflictives, même à mort; les sentences n'étaient mises à exécution qu'après avoir été confirmées par le parlement; et dans ces causes criminelles l'assistance de deux gradués était nécessaire, les juges

seigneuriaux pouvant ne pas être gradués. Les attributions du moyen-justicier variaient suivant les coutumes locales; la plupart ne lui donnaient que la connaissance des délits punissables par une amende de cinquante sous parisis, au plus. Ni la haute ni la moyenne justice n'avait le droit de s'occuper des cas royaux. Le bas-justicier connaissait des cens et rentes, et autres droits dus au seigneur, de toutes matières personnelles entre ses vassaux jusqu'à la somme de soixante sous parisis, du dégât fait par les animaux, des injures légères; il pouvait faire arrêter les délinquans, mais à charge, aussitôt après la capture, de les traduire devant le haut-justicier, et de lui remettre l'information. Le premier officier seigneurial portait le titre de sénéchal ou de bailli; ce sont ceux-là dont la risible importance a été jouée sur tous les théâtres. Nous parlerons ailleurs des baillis royaux.

Les seigneurs jouissaient de droits utiles, différens d'espèce et de dénomination, suivant les localités. La nomenclature en serait trop longue, car chaque mot exigerait une définition. Nous ne citerons que celui de *bannalité*, qui avait lieu en beaucoup d'endroits. On appelait ainsi le droit qu'avait le seigneur de contraindre les habitans à se servir de son four, de son pressoir, de son moulin, etc., moyennant une certaine rétribution.

Outre les droits utiles, beaucoup de seigneurs conservaient de vieux titres, en vertu desquels leurs vassaux étaient tenus de leur rendre certains *devoirs* personnels et humilians : mais la plupart étaient assez raisonnables pour ne pas s'en prévaloir; ou, si quelques uns essayaient de les faire revivre, on obte-

nait aisément des parlemens, et surtout de celui de Paris, la commutation d'un devoir ridicule en une modique redevance pécuniaire.

2. Comme l'affranchissement des serfs fut la base première de l'institution des communes, le tableau que nous venons d'esquisser serait incomplet si nous passions sous silence l'édit d'août 1779, par lequel Louis XVI acheva d'abolir la servitude dans ses domaines, et supprima dans tout le royaume *le droit de suite*, en vertu duquel les seigneurs de fiefs pouvaient réclamer l'héritage d'un homme né dans leur enclave quoique depuis long-temps il eût établi son domicile dans un lieu franc. Le préambule de cet édit célèbre fera connaître quel était le dernier état des choses avant les grands changemens opérés par la révolution.

« Constamment occupés de tout ce qui peut intéres-« ser le bonheur de nos peuples, et mettant notre prin-« cipale gloire à commander une nation libre et géné-« reuse, nous n'avons pu voir sans peine les restes de « servitude qui subsistent dans plusieurs de nos pro-« vinces; nous avons été affectés en considérant qu'un « grand nombre de nos sujets, servilement encore at-« tachés à la glèbe, sont regardés comme en faisant « partie, et confondus pour ainsi dire avec elle; que, « privés de la liberté de leurs personnes et des préro-« gatives de la propriété, ils sont mis eux-mêmes au « nombre des possessions féodales; qu'ils n'ont pas la « consolation de disposer de leurs biens après eux; et « que, excepté dans certains cas rigidement circon-« scrits, ils ne peuvent pas même transmettre à leurs « enfans le fruit de leurs travaux; que des dispositions

« pareilles ne sont propres qu'à rendre l'industrie lan-« guissante, et à priver la société des effets de cette « énergie dans le travail, que le sentiment de la pro-« priété la plus libre est seul capable d'inspirer.

« Justement touchés de ces considérations, nous « avons voulu abolir, sans distinction, ces vestiges « d'une féodalité rigoureuse. Mais nos finances ne nous « permettant pas de racheter ce droit des mains des « seigneurs, et retenus par les égards que nous aurons « dans tous les temps pour les lois de la propriété, « que nous considérons comme le plus sûr fondement « de l'ordre et de la justice, nous avons vu avec satis-« faction qu'en respectant ces principes, nous pou-« vions cependant effectuer une partie du bien que « nous avions en vue, en abolissant le droit de servi-« tude, non seulement dans tous les domaines en nos « mains, mais encore dans tous ceux engagés par nous « et les rois nos prédécesseurs; autorisant, à cet effet, « les engagistes qui se croiraient lésés par cette dispo-« sition, de nous remettre les domaines dont ils jouis-« sent, et à réclamer de nous les finances fournies par « eux ou par leurs auteurs.

« Nous voulons, de plus, qu'en cas d'acquisition, « ou de réunion à notre couronne, l'instant de notre « rentrée en possession dans une nouvelle terre ou sei-« gneurie, soit l'époque de la liberté de tous les serfs « ou mainmortables qui en relèvent; et pour encou-« rager, en ce qui dépend de nous, les seigneurs de « fiefs à suivre notre exemple, et considérant bien « moins ces affranchissemens comme une aliénation « que comme un retour au droit naturel, nous avons « exempté ces sortes d'actes des formalités et des taxes

« auxquelles l'antique sévérité des lois féodales les avait « assujettis.

« Enfin, si les principes que nous avons développés « nous empêchent d'abolir sans distinction le droit de « servitude, nous avons cru cependant qu'il était un « excès dans l'exercice de ce droit, que nous ne pou- « vions différer d'arrêter et de prévenir; nous voulons « parler du droit de suite sur les serfs et mainmorta- « bles, droit en vertu duquel les seigneurs de fiefs ont « quelquefois poursuivi dans les terres franches de no- « tre royaume, et jusque dans notre capitale, les biens « et les acquêts de citoyens éloignés depuis un grand « nombre d'années du lieu de leur glèbe et de leur ser- « vitude; droit excessif que les tribunaux ont hésité « d'accueillir, et que les principes de justice sociale « ne permettent pas de laisser subsister. Enfin, nous « verrons avec satisfaction que notre exemple, et cet « amour de l'humanité si particulier à la nation fran- « çaise, amènent sous notre règne l'abolition générale « des droits de mainmorte et de servitude, et que « nous puissions être ainsi témoins de l'entier affran- « chissement de nos sujets qui, dans quelque état que « la Providence les ait fait naître, occupent notre sol- « licitude, et ont des droits égaux à notre protection « et à notre bienfaisance. »

§. XVII. Fin des corps de métiers.

Établissement des Jurandes. — Tentative pour leur suppression. — Elle s'opère par la révolution.

1. Les statuts des communautés d'arts et de métiers avaient été, pour la plupart, rédigés par l'avidité, et

adoptés sans examen dans des temps d'ignorance. Elles étaient parvenues cependant à faire autoriser ces codes obscurs dans toutes les villes principales, soit en vertu de lettres patentes achetées, et dont on leur faisait payer la confirmation à chaque nouveau règne; soit par arrêts des parlemens, quelquefois par de simples jugemens de police, ou même par le seul usage; enfin l'habitude prévalut de regarder ces entraves mises à l'industrie comme un droit commun; et le gouvernement s'accoutuma à se faire une ressource financière des taxes imposées sur les communautés d'arts et métiers, et de la vente de leurs priviléges.

Par édit de décembre 1581, Henri III donna à cette institution l'étendue et la force d'une loi générale. Il établit les arts et métiers en communauté dans tout le royaume; il assujettit à la maîtrise et à la jurande tous les artisans. L'édit de 1597 aggrava encore ces dispositions, en assujettissant tous les marchands à la même loi que les artisans. En 1673, on ajouta aux communautés déjà existantes, d'autrès communautés inconnues jusqu'alors. La finance chercha de plus en plus à étendre les ressources qu'elle trouvait dans l'existence de ces corps. Outre les taxes pour établissemens de communautés ou de maîtrises nouvelles, on créa dans ces corps des offices sous diverses dénominations, et on obligea les communautés de marchands et d'artisans à racheter ces offices, au moyen d'emprunts qu'on les autorisait à contracter. L'appât de ces moyens bursaux fit illusion dans des temps plus éclairés, et empêcha de voir le préjudice immense que les communautés portaient à l'industrie; on alla même jusqu'à avancer en France cette maxime tout au plus digne des Turcs,

que le droit de travailler était un droit régalien; que le prince pouvait vendre ce droit, et que ses sujets devaient l'acheter.

A tout cela, les maîtres gagnèrent le maintien de leur monopole. Il y avait des statuts qui excluaient entièrement quiconque n'était pas fils de maître, ou n'avait pas épousé une veuve de maître; d'autres rejetaient ce qu'ils appelaient *étrangers*, c'est-à-dire tout ce qui était né dans une autre ville; dans un grand nombre, il suffisait d'être marié pour être exclu de l'apprentissage, et par conséquent de la maîtrise. Les femmes étaient exclues des métiers les plus convenables à leur sexe, tels que la broderie, qu'elles ne pouvaient exercer pour leur propre compte.

Toutes les professions ne furent pourtant pas érigées en maîtrises et jurandes; on avait laissé la liberté aux plus basses. Il y avait même quelques lieux privilégiés où les ouvriers pouvaient exercer leurs métiers sans être passés maîtres: tel était le faubourg Saint-Antoine, à Paris.

Les professions payantes avaient des syndics pour le gouvernement des affaires intérieures de la communauté, et des gardes-jurés pour la visite et inspection des marchandises. Ces officiers étaient élus par la communauté; c'étaient eux qui la convoquaient, qui veillaient à l'observation des statuts, et qui faisaient punir les contrevenans. En ce qui concernait les procès à intenter ou à soutenir, les emprunts, les acquisitions ou ventes d'immeubles, il fallait que les délibérations de la communauté fussent homologuées par l'autorité publique.

2. Les jurandes et communautés de commerce,

arts et métiers, furent supprimées par édit de février 1776; le préambule s'exprimait ainsi :

« Nous devons à tous nos sujets de leur assurer la « jouissance pleine et entière de leurs droits; nous de- « vons surtout cette protection à cette classe d'hommes « qui, n'ayant de propriété que leur travail et leur « industrie, ont d'autant plus le besoin et le droit d'em- « ployer dans toute leur étendue les seules ressour- « ces qu'ils aient pour subsister. Nous avons vu avec « peine les atteintes multipliées qu'ont données à ce « droit naturel et commun des institutions anciennes, « à la vérité, mais que ni le temps, ni l'opinion, ni « les actes même émanés de l'autorité qui semble les « avoir consacrées, n'ont pu légitimer. Dans presque « toutes les villes de notre royaume, l'exercice des « différens arts et métiers est concentré dans les mains « d'un petit nombre de maîtres réunis en commu- « nauté, qui peuvent seuls, à l'exclusion de tous les « autres citoyens, fabriquer ou vendre les objets de « commerce particulier dont ils ont le privilége exclu- « sif; en sorte que ceux de nos sujets qui, par goût ou « par nécessité, se destinent à l'exercice des arts et « métiers, ne peuvent y parvenir qu'en acquérant la « maîtrise, à laquelle ils ne sont reçus qu'après des « épreuves aussi longues et nuisibles que superflues, « et après avoir satisfait à des droits ou à des exactions « multipliées, par lesquelles une partie des fonds dont « ils auraient eu besoin pour monter leur commerce, « ou même pour subsister, se trouve consommée en « pure perte. Ceux dont la fortune n'y peut suffire « sont réduits à n'avoir qu'une subsistance précaire « sous l'empire des maîtres, à languir dans l'indigence,

« ou à porter hors de leur patrie une industrie qu'ils « auraient pu rendre utile à l'État. Toutes les classes « de citoyens sont privées du droit de choisir les ou« vriers qu'ils voudraient employer, et des avantages « que leur donnerait la concurrence pour le bas prix « et la perfection du travail. On ne peut souvent exé« cuter l'ouvrage le plus simple, sans recourir à plu« sieurs ouvriers de communautés différentes, sans « essuyer les lenteurs, les infidélités, les exactions « que nécessitent ou favorisent les prétentions de ces « différentes communautés, et les caprices de leur ré« gime arbitraire et intéressé..... Dieu, en donnant à « l'homme des besoins, en lui rendant nécessaire la « ressource du travail, a fait, du droit de travailler, « la propriété de tout homme, et cette propriété est « la première, la plus sacrée et la plus imprescriptible « de toutes. »

En entrant dans certains détails, on comprendrait encore mieux les résultats bizarres de ce système de corporations privilégiées. En voici un exemple.

La communauté *des traiteurs*, instituée en 1599, eut bien de la peine à convenir de ses faits avec les autres marchands de comestibles. Les boulangers, pâtissiers, bouchers, rôtisseurs, charcutiers et marchands de vin, voulaient qu'ils prissent chez eux tout ce qu'ils fournissaient à leurs convives. Les traiteurs n'auraient fait que prêter leurs salles, réchauffer les plats, et apprêter un petit nombre de sauces; car les vinaigriers leur disputaient encore les sauces piquantes. D'un autre côté, les traiteurs voulaient empêcher les cabaretiers et les maîtres d'hôtels garnis de donner à manger. Il fallut faire beaucoup de réglemens, rendre

un grand nombre de sentences et d'arrêts pour arranger cette importante affaire : on en était à peu près venu à bout en 1775. Il y eut transaction avec les charcutiers : ceux-ci se réservèrent le droit exclusif de faire des boudins noirs et des saucisses ; les traiteurs purent fabriquer le boudin blanc et le pied à la Sainte-Menehould.

Le parlement qui, depuis son établissement, s'était mis en opposition hostile avec la Cour ; le parlement qui venait de s'opposer à l'abolition de la corvée, s'opposa aussi à l'abolition des jurandes. Il mit sur la même ligne le clergé, la noblesse, les cours souveraines, les académies, les compagnies de finance et les communautés de marchands et artisans : c'étaient, disait-il, autant d'anneaux de la grande chaîne. La loi, suivant lui, avait sagement fait en créant des jurandes et en érigeant des corps de communautés, parce que l'indépendance est un vice dans la constitution politique. Les communautés pouvaient être considérées comme autant de petites républiques uniquement occupées de l'intérêt général de tous les membres qui les composent. Désunir ces membres, ce serait détruire toutes les ressources du commerce ; il n'y aurait plus ni poids ni mesure. La soif du gain animant tous les ateliers, les consommateurs seraient la dupe des moyens secrets préparés avec art pour les aveugler et les séduire. Ce sont les gênes, les entraves, les prohibitions dont on se plaint, qui font la gloire, la sûreté, l'immensité du commerce de la France. La liberté indéfinie fera bientôt évanouir cette perfection ; le commerce deviendra languissant ; les émigrations deviendront plus communes à cause de la multiplicité des artistes ; la loi

nouvelle portera un coup funeste à l'agriculture ; la facilité de se soutenir dans les grandes villes avec le plus petit commerce, fera déserter les campagnes, etc.

Le gouvernement fut obligé de céder : tout ce qu'il put faire, ce fut de corriger quelques abus, en réunissant les professions les plus analogues. Un nouvel édit d'août 1776 établit à Paris six corps de marchands et quarante-quatre communautés d'arts et métiers, non compris les professions libres parmi lesquelles étaient relégués les savetiers, les maîtres de danse, les vidangeurs. En province, il y eut vingt communautés seulement, tant de marchands que d'artisans.

3. La révolution de 1789 a aboli tout cela, et le temps a confirmé son arrêt. L'exercice de tout commerce et de toute industrie est devenu libre, moyennant un droit *de patente*. Depuis que le calme a été rétabli, les professions qui emploient le plus de monde se sont syndiquées ; plusieurs d'entre elles ont formé des associations de prévoyance, dont le but est de secourir, par des cotisations régulières, leurs infirmes, leurs veuves et orphelins.

§. XVIII. Révolution.

Organisation transitoire. — Municipalités de 1789. — Élections. — Bureaux et conseils. — Fonctions. — Passeports. — État civil. — Garde nationale. — Esprit des nouvelles municipalités.

1. La révolution commença par les municipalités en 1787. L'édit de juin sur l'administration provinciale établit des assemblées municipales électives, chargées spécialement de la répartition de l'impôt. Les an-

ciens corps de ville subsistèrent à côté de ces autorités nouvelles, conservant leur petite juridiction et leurs droits politiques, mais partageant avec elles le soin des pauvres, la direction des ateliers de charité, et la surveillance des travaux propres à la communauté. La nouvelle organisation s'étendit jusqu'aux plus petites paroisses de campagne. Ces assemblées municipales furent composées du seigneur et du curé, d'un syndic choisi par la communauté, et de trois, six ou neuf membres, également choisis par elle, suivant que sa population comptait cent feux, deux cents, ou davantage. Le syndic était chargé d'exécuter les mesures arrêtées par l'assemblée municipale. Son élection, ainsi que celle des autres membres, se faisait en assemblée générale de la paroisse. Tous les habitans, payant d'impôt foncier ou personnel cinq, neuf ou douze livres, suivant les degrés de population ci-dessus fixés, avaient le droit d'assister à cette assemblée de paroisse, qui devait se tenir tous les ans au mois de septembre, sous la présidence du maire. Pour être élu membre de l'assemblée municipale, il fallait être domicilié, avoir au moins vingt-cinq ans, et payer depuis 9 jusqu'à 30 livres d'impositions, en raison de la population. Un tiers des membres se retirait chaque année, et la paroisse procédait à une élection nouvelle; on ne pouvait être réélu qu'après deux ans d'intervalle. Le syndic était en place pour trois ans, et il pouvait être continué pendant neuf ans. Le seigneur du lieu présidait l'assemblée municipale; en son absence, c'était le syndic. Les assemblées municipales correspondaient avec l'assemblée provinciale, ayant pour intermédiaires les assemblées de département.

2. Les lois de 1789 détruisirent les anciens corps de ville, et tout ce qui en dépendait ; mais elles conservèrent beaucoup de choses du système récent des assemblées provinciales. Les villes, bourgs et villages ne furent plus désignés que sous le nom de *communes*. « Les citoyens français (disent ces lois) considérés « sous le rapport des relations locales qui naissent de « leur réunion dans les villes et dans de certains arron- « dissemens du territoire des campagnes, forment les « *communes*. » Dans le temps, cette définition fut critiquée, en ce qu'elle n'exprimait aucune communauté de droits; aussi l'a-t-on conservée lors même qu'il n'y a plus eu d'autre communauté que celle de l'obéissance.

Chaque commune, petite ou grande, eut sa municipalité, et toutes les municipalités du royaume, soit de ville, soit de campagne, furent de même nature et sur la même ligne dans l'ordre constitutionnel. Leur chef eut partout le nom de maire ; les personnes élues avec lui pour remplir les autres places, ne purent prendre que le titre d'officiers municipaux ; les dénominations d'échevins, consuls, jurats, capitouls, etc., furent supprimées. La seule marque distinctive attribuée à ces nouveaux magistrats fut une écharpe.

Le corps municipal fut composé, suivant la population, de trois membres au moins, y compris le maire, et de vingt-un au plus. Il y eut près de chaque municipalité un procureur de la commune, et un substitut de celui-ci dans les villes au-dessus de dix mille âmes. Des notables étaient institués en nombre double de celui des membres du corps municipal ; et ces notables, en se réunissant au corps municipal,

formaient le conseil général de la commune. Les anciens droits de présentation, nomination et confirmation furent abolis : l'autorité royale n'eut aucune part dans la formation des municipalités nouvelles ; elle pouvait en destituer les membres, mais ceux-ci avaient le droit d'appeler de leur destitution au corps législatif, qui l'infirmait ou en ordonnait l'exécution.

3. Le maire, les officiers municipaux, les notables, le procureur de la commune et son substitut, étaient élus par les *citoyens actifs*, dans des assemblées formées par quartiers ou arrondissemens, et non plus comme autrefois par métiers ou corporations ; le nombre de ces assemblées devait être dans la proportion d'une pour quatre mille habitans. Pour être citoyen actif, il fallait être majeur de vingt-cinq ans, domicilié de fait dans le lieu au moins depuis un an, payer une contribution directe de la valeur locale de trois journées de travail, n'être point en état de domesticité, c'est-à-dire de serviteur à gages attaché à la personne ou au ménage. Le maire était élu au scrutin individuel, à la majorité absolue des voix, et pour deux ans ; il pouvait être réélu pour deux autres années, après quoi il fallait deux ans d'intervalle. Le procureur de la commune et son substitut étaient élus dans la même forme et pour la même durée ; mais ces deux officiers sortaient alternativement, de manière que chaque année il y avait lieu de renouveler l'un des deux. Les autres membres du conseil municipal étaient élus au scrutin de liste double, tandis que les notables l'étaient par un seul scrutin, et à la pluralité relative seulement. Ces différentes formes d'élection ne sont pas inutiles à observer ; elles influaient beau-

coup sur les choix : on vit presque toujours plus de modération dans le corps municipal, plus de turbulence dans les notables. Les conditions d'éligibilité étaient d'être membre de la commune, et de réunir aux qualités de citoyen actif le paiement d'une contribution directe plus forte, et montant au moins à la valeur locale de dix journées de travail : mais ensuite on supprima ce faible cens, tant pour les électeurs que pour les élus, afin de remuer plus profondément la multitude. Les officiers municipaux étaient renouvelés par moitié tous les ans. Les assemblées d'élection se tenaient dans tout le royaume le dimanche d'après la Saint-Martin, de plein droit, sans convocation du Roi; et l'on n'attendait pas cette époque, si, dans le courant de l'année, les places de maire, ou de procureur de la commune, ou de substitut, devenaient vacantes.

4. Chaque corps municipal, composé de plus de trois membres, se divisait en *conseil* et en *bureau*. Celui-ci était formé du tiers des officiers municipaux, y compris le maire; les deux autres tiers formaient le conseil. Les membres du bureau étaient choisis par le corps municipal tous les ans, et pouvaient être continués pour une seconde année. Le bureau était chargé de tous les soins de l'exécution, et borné à la simple régie. Dans les municipalités réduites à trois membres, l'exécution appartenait au maire seul. Le conseil s'assemblait au moins une fois par mois. Toutes les délibérations nécessaires à l'exercice des fonctions du corps municipal devaient être prises en commun par le bureau et le conseil réunis, hors le cas d'examen des comptes rendus par le bureau. Dans les villes au-

dessus de vingt-cinq mille âmes, l'administration pouvait se diviser en sections, à raison de la diversité des matières. Enfin le conseil général de la commune devait être convoqué toutes les fois que l'administration municipale le jugeait convenable, et les cas où l'on ne pouvait s'en dispenser étaient spécifiés par la loi.

5. Les corps municipaux eurent deux sortes de fonctions à remplir : les unes propres au pouvoir municipal, et les autres propres à l'administration générale de l'État et déléguées par celle-ci aux municipalités.

Les fonctions propres au pouvoir municipal furent ainsi définies : régie des biens communs, administration des établissemens appartenant à la commune ; réglement et acquittement des dépenses payables sur ses revenus ; enfin toutes mesures à prendre pour faire jouir les habitans des avantages d'une bonne police, notamment en ce qui concerne la propreté, la salubrité et la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. La loi détermina les objets sur lesquels les municipalités pouvaient faire des réglemens de police, et elle leur donna juridiction pour connaître des contraventions à ces réglemens ; ainsi les officiers municipaux faisaient exécuter comme juges ce qu'ils avaient ordonné comme administrateurs.

Dans les fonctions propres au pouvoir administratif municipal, ils exerçaient sous la surveillance et inspection des départemens et des districts, corps remplaçant les intendans et subdélégués. Dans les fonctions propres à l'administration générale de l'État, ils exercèrent sous l'autorité de ces mêmes corps. Ce fût ainsi qu'on les chargea de vérifier les caisses publiques et de surveiller le recouvrement des contributions ; pour cet

objet il y eut des percepteurs établis, et les habitans devinrent exempts de ce droit de collecte, si onéreux sous le régime précédent.

Cette distinction d'*autorité* et d'*inspection* à exercer suivant les cas, par l'administration supérieure, eut besoin de commentaires qui ne firent qu'assurer davantage l'indépendance des municipalités.

6. Par suite de leurs fonctions de police les municipalités furent chargées de la délivrance et du *visa* des passeports. Cette formalité était précédemment établie, mais on n'y tenait pas la main avec sévérité. Dans la révolution on l'appliqua non seulement à tous les voyages, mais même au simple passage d'un canton à un autre; et on en vint au point qu'aucun Français ne put circuler dans sa commune sans être porteur d'un petit bulletin appelé *carte de sûreté*. Le voyageur n'avait pas seulement affaire aux municipalités; chaque habitant se croyait fonctionnaire public; on était continuellement arrêté à chaque village; il fallait exhiber le passeport à des gens qui ne savaient pas lire, et qui ne vous laissaient passer qu'après s'être initiés dans vos affaires et après avoir pesé les motifs de votre voyage.

Qui croirait que cet excès ne fût qu'une imitation de la fameuse *Utopie* de Thomas Morus! Dans le roman politique de ce bon chancelier d'Angleterre, quiconque s'avisait de quitter ses foyers sans permission, et de se mettre en voyage sans un passeport du prince, était ramené comme fuyard et sévèrement repris de justice; en cas de récidive, il perdait sa liberté. Un utopien ne pouvait faire le tour de la ville, sans l'agrément de son père et de sa femme.

7. On ne tarda pas à conférer aux officiers municipaux une autre fonction très importante, qui jusqu'alors avait appartenu aux curés et vicaires de paroisses, celle de recevoir les actes de naissance, mariage et décès, et d'en conserver les registres. L'institution de ces registres était due à François I[er]. Son ordonnance de Villers-Coterets imposait aux curés l'obligation de les remettre tous les ans au greffe du bailliage le plus voisin. Les lois nouvelles envisagèrent cette fonction comme purement civile, et inconciliable, dans son attribution au clergé, avec la liberté de conscience.

8. Le Code pénal de 1791 porta peine de six ans de détention contre tout agent du gouvernement et tout fonctionnaire qui aurait employé ou seulement requis l'action de la force publique pour empêcher l'exécution d'un ordre émané d'officiers municipaux. Cette disposition avait particulièrement en vue les gouverneurs militaires et les troupes de ligne; mais déjà les municipalités commandaient une autre armée plus nombreuse. La garde nationale, formée spontanément en 1789, avait reçu une existence légale l'année suivante. On fit une obligation de ce service à tout Français qui voudrait conserver l'exercice des droits attachés à la qualité de citoyen. La garde nationale nommait elle-même ses officiers; les municipalités avaient le droit de requérir son assistance; il lui était défendu de juger du mérite de leurs réquisitions, elle devait obéir sans délibérer. Composée en très grande partie de propriétaires et de marchands, elle fut bientôt taxée d'*aristocratie* (le plus grand crime d'alors), par ceux qui ne voulaient que désordre et pillage; et le plus souvent, au lieu de l'opposer aux insurrections

anarchiques de la populace, on la contraignit à en former l'arrière-garde.

Tous les corps de milice bourgeoise furent supprimés, et leurs membres tenus de s'incorporer dans la garde nationale sous l'uniforme commun. Mais en moins de trois ans, cet uniforme, dont on avait été si fier, fut rejeté comme contraire aux principes d'égalité. Quelques grandes villes eurent d'abord certaines compagnies soldées, sous mêmes chefs et mêmes drapeaux que la garde nationale; mais on ne tarda pas à disposer de ces compagnies pour la défense des frontières.

9. Pour mettre le lecteur à portée d'apprécier ces municipalités si puissantes, nous ne répéterons pas ce qu'on a dit depuis leur chute. Nous nous bornerons à rappeler les craintes qu'elles inspiraient dès 1790 à des publicistes patriotes. « Il y a, disaient-ils (1), plus de « danger à écrire contre un maire de village, qu'il n'y « en avait à écrire contre la cour. Le peuple entend « que l'on croie à l'infaillibilité de ses protégés, jus« qu'au moment où il les déclarera déchus de sa con« fiance. Les nouvelles municipalités, avec plus de « pouvoir que les anciennes, commettront de plus « grands abus. A peine formées, déjà l'arbitraire se « mêle de leurs opérations. Lorsqu'elles seront entiè« rement affermies, elles se rendront intolérables, et il « faudra en venir à affaiblir leur pouvoir par l'action « de l'autorité royale et des tribunaux, ainsi qu'on l'a « fait autrefois. »

Ce qui n'était qu'un pressentiment devint bientôt

(1) Encyclopédie méthodique, articles *Paris* et *Hôtels-de-ville*.

une douloureuse expérience. Chaque municipalité se crut la nation. Sous prétexte de réglemens de police, elles firent des lois. « Il n'y a aujourd'hui, disait Ca-
« mille Desmoulins, que les douze cent mille soldats
« de nos armées, qui fort heureusement ne fassent pas
« de lois; car les commissaires de la Convention font
« des lois; les départemens, les districts, les munici-
« palités, les sections, les comités révolutionnaires font
« des lois; et, Dieu me pardonne, je crois que les so-
« ciétés fraternelles en font aussi. »

§. XIX. Municipalités cantonnales de 1795.

Composition. — Destitutions. — Police judiciaire retirée aux officiers municipaux. — Mesures de police.

1. Une nouvelle organisation municipale fut décrétée en 1795; elle se ressentit de la terreur qu'inspiraient encore des souvenirs trop récens. Le personnel fut réduit au strict nécessaire de l'expédition des affaires. Toute commune inférieure à cinq mille habitans n'eut qu'un *agent municipal* et un adjoint. L'agent était chargé de la police, de la tenue des registres de l'état civil, de la régie des biens communs, et de l'ordonnancement des dépenses. L'adjoint était destiné à le remplacer en cas d'empêchement momentané, et même à concourir avec lui, mais sur son invitation seulement, à tous les actes de police locale. L'un et l'autre étaient élus par le peuple, et en fonctions pour deux ans; l'agent sortait une année, l'adjoint l'année suivante.

Les agens municipaux de toutes les communes d'un

canton se réunissaient au chef-lieu, sous un président électif comme eux, mais qui n'était l'agent d'aucune commune en particulier. Ils y formaient une administration remplissant les fonctions précédemment confiées aux districts. Cette administration cantonnale était immédiatement subordonnée au département; elle devait s'assembler au moins trois fois par mois.

Toute commune de cinq mille à cent mille habitans avait pour elle seule une administration connaissant des objets précédemment attribués, tant aux municipalités qu'aux districts, et composée, suivant la population, de cinq, de sept ou de neuf membres, élus par le peuple et renouvelés tous les ans par moitié.

Quant aux villes ayant plus de cent mille habitans, on les divisa en plusieurs municipalités d'arrondissement, de sept membres chacune. Il y avait en outre, dans ces grandes villes, un *bureau central* pour la police et les subsistances. Ce bureau était composé de trois personnes nommées par le département et confirmées par le gouvernement.

Auprès de chaque administration municipale de ville ou de canton, et auprès de chaque bureau central, le gouvernement entretenait un commissaire surveillant, nommé par lui et appointé sur le trésor public.

2. Le département pouvait suspendre de fonctions tout ou partie des membres des administrations municipales; mais aucune suspension ne devenait définitive qu'avec la confirmation formelle du gouvernement. Celui-ci pouvait aussi suspendre ou destituer immédiatement, *de proprio motu*, et même pourvoir au remplacement jusqu'aux élections suivantes. Il se

montra fort jaloux d'exercer cette prérogative qui avait été refusée au Roi. Les destitutions étaient provoquées par ses commissaires, et presque toujours sur le motif que les officiers municipaux montraient trop peu de zèle à faire prévaloir le repos décadaire sur le repos hebdomadaire. C'était le grand crime de l'époque; jamais défense de danser le dimanche ne fut exécutée avec autant de rigueur que par les théophilanthropes. Le corps législatif ne laissa pas non plus tomber en désuétude son droit d'annuler les élections populaires : on trouve dans les bulletins d'un seul semestre *trois cent cinquante-sept lois*, portant annulation d'opérations des assemblées primaires, cantonnales et électorales.

3. On retira aux officiers municipaux le jugement des contraventions commises à leurs réglemens de police; cette fonction fut transportée aux juges de paix dont les attributions n'embrassaient encore que les affaires civiles.

4. Les municipalités étant beaucoup moins nombreuses qu'en 1790, les passions devaient y avoir moins d'effervescence, et d'ailleurs le gouvernement était armé de tous les moyens de répression. Mais, pour prévenir encore plus efficacement le retour des désordres, une loi déclara chaque commune responsable des délits commis à force ouverte ou par violence sur son territoire, par attroupemens ou rassemblemens armés ou non armés, quand même ces attroupemens seraient formés d'individus étrangers à la commune, à moins qu'elle n'ait pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir à l'effet de les prévenir ou d'en faire connaître les auteurs. Cette loi protége éminemment

les personnes et les propriétés, mais elle sympathise peu avec nos mœurs égoïstes.

§. XX. Communes sous le consulat et l'empire.

Maires et conseils municipaux. — Attributions. — Police municipale. — Changemens dans la garde nationale. — Mœurs administratives.

1. Un nouveau gouvernement venait de s'installer, et le système des administrations mobiles ne convenait point à ses vues. La loi de février 1800 rétablit partout des maires et des conseils municipaux. Il y eut un maire et un adjoint dans toute commune au-dessous de deux mille cinq cents habitans; de ce nombre à dix mille, deux adjoints; ensuite un adjoint de plus par vingt mille habitans en sus de ces premiers dix mille. Chaque commune eut un conseil municipal composé de dix membres lorsque la population n'excédait pas deux mille cinq cents; de vingt, lorsqu'elle allait à cinq mille; et de trente, lorsqu'elle était plus nombreuse.

Les maires et adjoints des villes de plus de cinq mille habitans, furent mis à la nomination du chef du gouvernement. En 1802, on ajouta qu'ils seraient choisis dans les conseils municipaux. Ceux des communes moins populeuses restèrent à la nomination des préfets (autorité nouvelle remplaçant les administrations départementales). La durée de l'exercice fut fixée pour tous à cinq ans, et ils purent être nommés de nouveau après ce terme. Quant aux conseillers municipaux, ils durent être renouvelés tous les dix ans par moitié, avec faculté de réélire les membres sortans.

Dans les communes ayant au moins cinq mille âmes, ils furent nommés par le gouvernement; et, depuis 1802, celui-ci dut les choisir sur une liste double de candidats élus par le peuple, et pris eux-mêmes parmi les cent plus imposés. Mais un décret de 1806 déclara que les présentations faites par les habitans cesseraient d'avoir leur effet dès qu'il aurait été pourvu aux places pour lesquelles ces présentations auraient été faites; que dans l'intervalle d'une convocation à l'autre, le gouvernement nommerait directement aux places qui viendraient à vaquer, et que ces nominations seraient faites dans la classe où l'assemblée aurait dû faire ses choix, c'est-à-dire parmi les cent plus imposés. Exclure ainsi des fonctions municipales quiconque n'était pas sur la liste des cent plus forts contribuables de sa ville, c'était se priver du zèle et des lumières de trop de citoyens recommandables. Cette liste comprenait toujours beaucoup de vieillards et d'infirmes, et beaucoup de personnes dont les fonctions judiciaires ou financières étaient incompatibles avec la mairie. Tel homme jouissait d'une fortune suffisante pour être membre du conseil général du département, et ne pouvait être conseiller municipal.

Au-dessous de cinq mille âmes de population, la nomination des conseils municipaux fut laissée aux préfets, sans admettre les habitans à présenter aucun candidat, et sans nulle condition de cens. Le droit de destituer les maires, adjoints et conseillers municipaux, fut réservé au gouvernement. Les préfets purent les suspendre de fonctions, mais seulement dans les communes où la nomination leur était dévolue.

L'écharpe municipale fut conservée. On distingua

les maires à la nomination du gouvernement, par une broderie d'argent sur habit bleu, et l'épée à la mode de l'ancienne cour.

On fit revivre aussi le titre de bonnes villes, en faveur des grandes communes; et leurs maires eurent la perspective d'être faits barons lorsqu'ils auraient exercé pendant dix ans à la satisfaction de l'empereur. Toutes les villes purent obtenir des armoiries au blason impérial, mais ce ne fut pas sans payer.

2. Le maire fut chargé seul de l'administration. Il fut institué officier de l'état civil, officier de police judiciaire; il dut remplacer le commissaire de police lorsque celui-ci se trouvait légitimement empêché. Il eut la faculté d'assembler ses adjoints, de les consulter lorsqu'il le jugeait à propos, et de leur déléguer une partie de ses fonctions. Il fut de droit membre du conseil municipal et il en eut la présidence, hors le cas d'examen de ses comptes. En cas d'absence, il fut remplacé dans cette présidence par l'un de ses adjoints; mais, lui présent, les adjoints n'eurent point entrée au conseil. Ce conseil eut une session annuelle de quinze jours, au mois de mai; dans le courant de l'année, il put s'assembler extraordinairement, mais avec l'autorisation spéciale du préfet, et seulement pour les affaires énoncées dans cette autorisation.

Souvent on se montra plus jaloux de porter le titre de conseiller municipal, que d'en remplir les devoirs. Il fallut autoriser le maire à convoquer ses adjoints lorsque le conseil n'était pas en nombre suffisant pour délibérer; et aucun conseiller ne se fût-il rendu à l'assemblée, le maire et l'adjoint suffisaient pour y suppléer.

3. Nous avons vu qu'en 1795 on avait retiré aux officiers municipaux le jugement des contraventions de police, et que cette attribution avait été transportée aux juges de paix. Le nouveau code d'instruction criminelle donna aux maires, en certains cas, la connaissance des contraventions de police simple, concurremment avec le juge de paix. Cette attribution parut au-dessus des forces d'un grand nombre de maires de campagne; dans les chefs-lieux de canton elle fut réservée exclusivement au juge de paix, et c'était là qu'on aurait trouvé des maires capables de l'exercer.

En ce qui touche la police administrative, des ordres généraux en forme de décrets ou d'árrêtés ministériels, réglementèrent tout ce qu'on pouvait prévoir; les maires n'eurent plus qu'à exécuter; et quelquefois, sans égard à la topographie et aux mœurs, le plus petit hameau se vit étendre de force sur le type de la capitale.

4. Les formes démocratiques de la garde nationale avaient déjà été modifiées. D'abord les officiers et sous-officiers n'étaient élus que pour un an, et ne pouvaient être réélus qu'après avoir fait le service de soldats pendant une année. En 1795, il fut dit que ceux qui par leur bonne conduite auraient mérité l'estime de leurs concitoyens, pourraient être réélus sans intervalle. Sous l'empire, les officiers de la garde nationale sédentaire furent nommés par les préfets et pour un temps indéterminé. D'après les premières lois, les gardes nationales ne devaient former *ni un corps militaire, ni une institution dans l'État*; leur organisation était *toute communale*. Sous l'empire, quelques préfets la rendirent *départementale*, nommant un

chef de division pour toutes les gardes nationales de leur territoire. Le gouvernement ne s'occupait de cette garde que lorsqu'il avait besoin de la *mobiliser*, et pour cela il la divisait en trois *bans*; savoir : premier ban, composé des hommes de vingt à vingt-six ans ayant satisfait à la conscription; second ban, composé de tous les hommes valides de vingt-six à quarante ans; enfin, arrière-ban, composé de tous les hommes valides de quarante à soixante ans.

5. Les maires nommés par le gouvernement étaient presque toujours en opposition avec leurs préfets; et pourvu qu'il n'y eût point de scandale, cela ne déplaisait pas : DIVIDE. Il en était de même entre les sous-préfets et les maires de leurs chefs-lieux. L'axiome *qui peut le plus peut le moins*, était la cause ordinaire de ces discordes; mais cet axiome n'est pas toujours vrai dans la hiérarchie des fonctions civiles : un colonel peut disputer au capitaine l'honneur de monter le premier à l'assaut; un préfet ne peut disputer au maire l'initiative d'un réglement de police locale, ou de l'ordonnancement des dépenses de la commune.

Les maires de campagne, n'ayant rien auprès d'eux qui les éclipsât, se donnaient une importance que la naïveté de leurs mœurs pouvait seule faire excuser. Quelquefois, dans leurs allocutions, ils disaient *mon peuple*. Entre eux et au cabaret ce n'était pas seulement *monsieur le maire de****, c'était *monsieur de****. On n'entendait plus nommer *Jacques* ou *Pierre*, mais *monsieur l'adjoint*, *monsieur le conseiller municipal*. A la messe, on était strict sur les préséances, et il faut avoir vu ce ménage pour savoir quelle grande distance on doit mettre entre un fabricien et un marguillier.

Mais ces bons campagnards, si soigneux de leur vanité, ne ménageaient guère celle des gens de ville; s'ils parlaient d'un citadin, grand propriétaire ou fonctionnaire éminent, c'était son nom tout court sans *monsieur*.

Les anciens seigneurs recherchaient la mairie; ils étaient flattés d'une autorité qui remplaçait celle qu'ils avaient perdue, et l'administration croyait grandir en les attachant à son char. Les maires villageois se voyant de tels collègues, n'en étaient que plus fiers; mais il ne suffit pas de mettre du prix aux fonctions qu'on exerce, il faut encore une certaine capacité. L'administration était devenue assez compliquée, même dans ses derniers rouages; sa législation était éparse dans un grand nombre de volumes, sans que rien avertît explicitement de ce qui était maintenu ou abrogé. C'était une étude impossible pour un paysan qui n'avait point l'esprit ouvert au droit public et aux affaires, et dont la bèche et la cognée réclamaient tous les instans. Aussi, qu'arrivait-il? L'administration avait beau travailler à l'éducation de ses maires par l'envoi périodique de formules et d'instructions traitant avec détail de tous leurs devoirs (car cette pratique, inusitée précédemment, fut établie alors dans presque toutes les préfectures, et on doit en savoir gré à l'administration, quel qu'ait été le succès), la plupart des maires villageois ne lisaient rien de tout cela. Les plus soigneux prenaient pour archives le chaudron d'airain qui ornait le dessus de leur armoire; ils y déposaient proprement tous les imprimés de la préfecture, arrêtés, circulaires, bulletins, s'applaudissant comme gens qui ont fait de leur mieux. Ce n'était pas leur faute si,

au jour de lessive, la ménagère descendait le chaudron et prenait ce qui était dedans pour le chauffer; elle en réservait pourtant les plus belles feuilles pour se garantir du soleil, et on reconnaissait la femme et la fille du maire aux *vu* et *considérant* qu'on lisait sur leur cornette.

Cependant, pour une mairie tout-à-fait rurale, un paysan un peu aisé, et ayant tout juste la petite capacité requise, avait de l'avantage sur le bourgeois plus riche et plus savant. Il maniait avec plus d'adresse l'esprit des habitans. Ceux-ci lui obéissaient avec plus de confiance, voyant en lui un homme de leur robe, tandis qu'il existait encore une rancune native de la *tiretaine et du pinchinat* contre le *Sedan et le Louviers*. Et ces paysans magistrats faisaient sentir l'autorité beaucoup plus que ne l'auraient osé des bourgeois; on retrouvait dans leur commandement quelque chose de l'altière et inflexible justice des vieux Romains.

Suivant la loi, les fonctions municipales devaient être gratuites. Mais dès le renouvellement du siècle, on accorda des indemnités aux maires de quelques grandes villes frontières, et lorsqu'ensuite on rétablit *des bonnes villes*, leurs maires obtinrent des frais de représentation; bientôt on vit des conseils municipaux s'attribuer des jetons de présence. Les appointemens des commis et autres frais de bureau des mairies, étaient crédités dans les budgets au taux de cinquante centimes par habitant, et les maires devaient en justifier l'emploi. Mais, dans les campagnes, cette somme calculée sur les moyens de la commune plutôt que sur la population, et qui roulait le plus souvent de trente à quarante francs, était abandonnée aux maires, à for-

fait, et celui qui obtenait un écu de plus, s'en targuait devant ses collègues. Une mairie rurale n'est pas sans dépense pour son titulaire; il y a des déplacemens fréquens, des rafraîchissemens à donner au messager de correspondance, etc.; et pour un pauvre métayer, toute dépense accidentelle est un déficit.

Dans les premières années de la révolution, une défaveur outrée avait poursuivi tout salaire public : Nous sommes la nation et tu es à nos gages, disaient les maires à un administrateur de département; et le reproche montait encore bien plus haut. En peu de temps on passa d'un excès à l'autre, il n'y eut plus de considération que pour les places qui rapportaient beaucoup d'argent; l'huissier refusait le salut au juge, si le profit de ses exploits valait mieux que les émolumens du siége.

Pour exciter le lecteur à réfléchir sur l'organisation municipale que nous venons d'exposer dans ce paragraphe, nous mettons sous ses yeux l'extrait d'un mémoire adopté en 1800 par un conseil d'arrondissement.

« On est revenu à ces idées d'uniformité qui, dans « l'administration comme à l'armée, facilitent le com- « mandement et la discipline, et pourtant sur le mé- « rite desquelles Montesquieu élève des doutes en disant « qu'elles saisissent quelquefois les grands esprits, et « qu'elles frappent infailliblement les petits.... L'or- « ganisation municipale de l'an III (1795) n'était point « parfaite; mais on y trouve une idée fort juste : c'est « que le même plan d'administration ne convient pas « à toutes les localités. Dans le plus grand nombre des « villes, la direction des affaires communes est bien

« placée entre les mains des notables, sous la simple
« surveillance d'une autorité supérieure ; on y trouve
« toute la capacité nécessaire pour gérer sagement des
« intérêts qui ne sont ni fort étendus ni fort compli-
« qués. Mais il ne faut pas oublier que si la municipa-
« lité est un pouvoir constitué, la commune est le
« pouvoir constituant. A cet égard, nous aimons à
« croire que si la loi nouvelle n'admet les communes
« à aucun droit de nomination, ni de présentation
« de leurs officiers municipaux, ce n'est qu'une me-
« sure transitoire, et seulement pour donner aux flots
« révolutionnaires le temps de se calmer. »

« Peut-être le gouvernement doit-il avoir plus
« d'action, en ce qui concerne les villes de premier
« ordre : le commerce peut souffrir de la négligence
« de leurs officiers; les troubles qui s'y élèvent peu-
« vent s'étendre au loin ; leurs établissemens, leurs
« monumens ont assez d'importance pour intéresser la
« gloire et la prospérité de l'État. Néanmoins, nous
« n'approfondissons point cette idée, parce qu'il n'y
« a point de ces grandes villes dans notre arrondis-
« sement. »

« Mais dans les campagnes, les rouages pourraient
« être utilement simplifiés. Au village, la capacité
« manque ; le pouvoir y entête plus qu'à la ville,
« parce que l'éducation n'est pas là pour en abattre
« les fumées ; il y règne aussi plus de jalousie, plus
« d'esprit de chicane, parce que là, plus qu'ailleurs,
« l'intérêt est le seul mobile ; on ne s'y accorde que
« pour rejeter sur les hors-tenans toute espèce de far-
« deau : on n'y est pas toujours assez convaincu que
« les biens et revenus de la commune doivent profiter

« à tous en commun, et à personne en particulier.
« Notre proposition serait donc de ne laisser à chaque
« commune rurale que deux officiers pour la police et
« l'état civil, et de confier l'administration à un maire
« cantonnal, assisté d'un conseil, composé d'un mem-
« bre par chaque millier d'habitans que renferme le
« canton. Cela vaudrait mieux que l'organisation de
« 1795, où les agens municipaux formaient eux-
« mêmes ce conseil, et n'y venaient que pour se passer
« mutuellement les abus, avec une complaisance in-
« téressée. Le maire cantonnal exercerait gratuite-
« ment, et on économiserait ainsi les frais des sous-
« préfectures. »

Cette citation montre au moins quelle difficulté on dut rencontrer en cette même année 1800, pour organiser dans chaque village une mairie et un conseil municipal. Les campagnes doivent offrir aujourd'hui plus de ressources; des soins de sûreté personnelle ne tiennent plus les riches propriétaires bloqués, comme alors, dans leurs maisons de ville. Tant de guerriers ont changé leurs épées en socs de charrue, et ont rapporté dans leurs chaumières l'esprit d'ordre qui naît de l'habitude de la discipline, en même temps que les diverses pratiques étrangères d'agriculture et d'industrie que le Français sait si bien observer même dans ses incursions les plus rapides.

§. XXI. Restauration.

Nominations directes. — Notabilité nouvelle. — Reprise des anciens noms et des anciennes armoiries. — Bonnes villes. — Réunion des petites communes. — Garde nationale. — Juges de paix.

1. L'organisation municipale subsista telle que nous venons de l'exposer : mais le système électoral éprouva des changemens ; et les lois nouvelles ne l'ayant réglé que dans ses rapports avec la Chambre des Députés, on rentra, à l'égard des municipalités, sous le régime exclusif de la loi de 1800, qui n'admettait ni élection ni présentation par les habitans. Ainsi les maires, adjoints et officiers municipaux, furent nommés directement par le Roi dans les villes de cinq mille habitans et au-dessus; elles étaient au nombre de trois cent quarante-cinq à la fin du règne de Louis XVIII. Pour une population inférieure, ces nominations restèrent aux préfets.

Un projet de loi sur l'organisation municipale fut pourtant présenté. Une commission de la chambre élective en fit le rapport; mais aucune discussion ne s'ensuivit, et le projet fut abandonné.

2. Une loi de 1818 créa pour les communes ayant moins de cent mille francs de revenus, une notabilité nouvelle, en disposant que lorsqu'il s'agirait de voter une contribution extraordinaire à l'effet de pourvoir à quelque dépense urgente, le maire, sur l'autorisation du préfet, convoquerait le conseil municipal et les plus forts contribuables aux rôles de la commune, en

nombre égal à celui des membres de ce conseil, pour reconnaître l'urgence de la dépense et l'insuffisance des revenus. Lorsque les plus forts contribuables sont absens, ils doivent être remplacés en nombre égal par ceux qui viennent après eux sur le rôle.

3. Sous l'ancien régime on avait vu des communes changer de nom. Le peu d'exemples que nous allons en rapporter suffira pour faire connaître les principales causes de ces changemens.

Louis XI s'étant emparé d'Arras, voulut se venger de la fidélité que cette ville avait montrée à Marie de Bourgogne. Il ordonna l'expulsion totale des habitans, leur transportation dans l'intérieur du royaume, et leur remplacement par une population nouvelle qui serait dévouée à sa politique. Il prétendit même abolir le nom d'Arras, auquel on aurait substitué celui de *Ville-Affranchie*. Ces mesures odieuses commençaient à s'exécuter : sa mort les arrêta.

Au seizième siècle, le Havre n'était encore qu'un hameau de pêcheurs, ne formant pas même une paroisse, mais ayant seulement une petite chapelle dédiée à Notre-Dame-de-Grâce. François I[er], voulant avoir une place de défense à l'embouchure de la Seine, acheta les terrains communaux qui se trouvaient autour du village, et fit jeter les fondemens de la ville actuelle. On voulut l'appeler *Françoise-Ville* ou *Franciscopolis*; mais ce nom ne prit point : le public adopta celui de Havre-de-Grâce.

Albert, dans le pays de Santerre en Picardie, s'appelait *Ancre*, du nom de sa petite rivière. Ce fut en achetant cette terre que le Florentin Concini prit le titre de maréchal d'Ancre. Louis XIII l'ayant con-

fisquée la donna au duc de Luynes en lui imposant le nom d'*Albert*, nom patronimique de ce favori.

Des seigneurs obtenaient quelquefois la même faveur, lorsqu'ils avaient perdu la terre dont ils portaient le nom. Ce fut ainsi qu'en Lorraine le village d'Harrouel, devenu chef-lieu de la nouvelle principauté de Craon, érigée pour la maison de Beauveau, originaire d'Anjou, reçut le nom de *Craon*; Hadonviller reçut de même le nom de *Croismarre*; Neuviller celui de *Chaumont-sur-Moselle*; Montoire, dans le Vendômois, celui de *Querrhoent*, etc.

En 1793, beaucoup de communes avaient changé de nom, soit par zèle des habitans pour les idées nouvelles, ou seulement par leur caprice, quelquefois aussi par décret d'un pouvoir redoutable. L'histoire dira quelle ville fut appelée *Commune-Affranchie*, quelle autre fut appelée *Commune-sans-Nom*. Mais si quelque jour on trouve des actes datés de *Liberté-Vauclair* ou de *Vivant-sur-Marne*, quelle torture ne sera-ce point pour les géographes! C'était Saint-Maixent en Poitou et Saint-Maur près Paris.

Déjà, en 1801, lors de la nouvelle circonscription des justices de paix, on avait restitué à la plupart des communes leurs anciens noms. D'après une ordonnance de Louis XVIII, toutes ont dû les reprendre.

Elles furent autorisées aussi à reprendre leurs anciennes armoiries, mais en payant certains droits. Quoique la féodalité eût orné de son blason les armoiries des villes, il y en avait qui dataient de bien plus loin. Les cités gauloises avaient des symboles comme les villes grecques. Auguste ayant fondé la colonie de Nîmes lorsqu'il venait d'achever la soumission de l'Égypte, lui

donna pour symbole, afin de perpétuer le souvenir de cet événement, un crocodile attaché à un palmier.

4. Le Roi rendit aussi le titre de *bonnes villes* à celles qui en avaient joui, et le conféra à d'autres en récompense de services rendus et de preuves éclatantes de fidélité. Il offrit à leurs maires un nouvel encouragement en les déclarant aptes à être nommés maîtres des requêtes après cinq ans d'exercice. Une ordonnance de 1821 fixa le rang des quarante bonnes villes ainsi qu'il suit, savoir :

Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux, Rouen, Nantes, Lille, Toulouse, Strasbourg, Orléans, Amiens, Angers, Montpellier, Metz, Caen, Clermont-Ferrand, Besançon, Nancy, Versailles, Rennes, Tours, Bourges, Grenoble, La Rochelle, Dijon, Reims, Montauban, Troyes, Nîmes, Antibes, Cette, Carcassonne, Avignon, Aix, Pau, Vesoul, Toulon, Colmar, Cambray, Abbeville.

5. Quelques personnes ont demandé, comme mesure générale, la réunion des petites communes. Vue sous certain rapport, cette réunion serait utile; mais quand il s'agit de sacrifier des intérêts particuliers à ce qu'on croit être l'avantage public, on doit peser mûrement toutes les circonstances. Il y a des communes rurales si petites qu'elles ne peuvent compléter leur conseil municipal; il y en a de si pauvres qu'elles ont peine à payer le bulletin des lois. Sous le régime impérial on s'était occupé de cet objet, et on avait vu que les villages, toujours peu disposés à de telles réunions, y montraient surtout une répugnance invincible lorsqu'il s'agissait de les rattacher, sous le titre de faubourgs, à la ville voisine; il leur semblait que

ce fût passer sous une domination étrangère. Depuis la restauration on a songé sérieusement à combiner le mieux possible la réunion des petites communes. Lorsque leurs conseils municipaux, les conseils d'arrondissement et de département, les préfets et les directeurs du cadastre, appelés tous à donner leur avis, attestaient que les convenances de situation topographique et d'habitudes ne formaient point obstacle à la réunion projetée, elle avait lieu par ordonnance du Roi.

6. La garde nationale avait rendu d'importans services en 1814 et 1815; on lui devait le maintien de l'ordre civil, la sûreté des personnes et des propriétés au milieu de deux invasions européennes. Louis XVIII lui donna des marques d'estime et de confiance auxquelles, depuis long-temps, elle n'était plus habituée. Il conféra à l'auguste héritier de sa couronne le titre de colonel-général des gardes nationales du royaume; il se réserva la nomination de tous les officiers; il institua dans chaque département des décorations spéciales pour récompenser le service des gardes nationaux.

7. On peut, sous quelques rapports, considérer les juges de paix comme des juges municipes. En 1802, ils étaient encore élus immédiatement par les justiciables, et leurs pouvoirs duraient trois ans. Sous l'empire, les justiciables eurent seulement le droit de désigner deux candidats, parmi lesquels l'empereur choisissait. Le juge, ainsi nommé par décret, était en fonctions pour dix ans; mais la Charte a réservé au Roi la nomination des juges de paix, comme de tous les autres juges, dont néanmoins ils ne partagent pas l'inamovibilité. Il

n'y a plus de candidats présentés par les justiciables.

Telle était la situation des communes à la fin de ce règne mémorable. Malgré tant d'entraves et de restrictions mises successivement, depuis 1795, à l'exercice du pouvoir municipal, il avait relevé ses établissemens; il avait introduit dans les plus petites villes les soins de propreté, de salubrité, d'embellissement même, qui précédemment n'étaient connus que dans les grandes cités; et les maires conservaient une très haute importance, car la suppression des grands corps intermédiaires ayant mis le gouvernement en contact obligé et continuel avec les individus et avec les masses, les maires étaient devenus les plus essentiels de ses agens.

§. XXII. Paris.

Prevôt de Paris. — Prevôt des marchands et bureau de ville. — Lieutenant de police. — Commune de Paris. — Municipalités d'arrondissemens. — Mairie centrale et Préfecture de police. — Réflexions sur l'extension de cette capitale. — Améliorations.

1. L'origine de l'office de prevôt de Paris remontait à Hugues Capet. Ce prince l'avait institué pour tenir lieu de la juridiction et du gouvernement qu'exerçaient précédemment les vicomtes. Le prevôt de Paris était un magistrat d'épée; c'était le chef du Châtelet. Il était chargé du gouvernement politique et des finances dans toute l'étendue de la ville prevôté et vicomté de Paris. Il était le premier dans la ville après le Roi, qu'il représentait *au fait de la justice*. Dans les affaires de la prevôté de Paris, qui étaient portées au parlement, et

où le Roi se trouvait intéressé, c'était le prevôt qui parlait pour le Roi. Il avait inspection sur tous les corps de marchands et d'artisans, et pouvait faire des changemens à leurs statuts; il connaissait de divers priviléges des bourgeois de Paris; il était le conservateur né de ceux de l'Université. Mais de cette grande autorité attachée au titre de son office, depuis long-temps il ne lui restait guère que les honneurs; elle était exercée de fait par un lieutenant civil, par un lieutenant criminel, par un lieutenant de police. Le lieutenant civil présidait l'audience du *parc civil,* recueillait les opinions, et prononçait les jugemens, lors même que le prevôt siégeait. Le gouvernement militaire avait été séparé de la prevôté sous François Ier; le prevôt, en sa qualité de chef de la noblesse, conservait seulement le droit de convoquer et de commander le ban et l'arrière-ban, et de connaître des contestations qui arrivaient à ce sujet.

2. La juridiction de l'hôtel de ville de Paris ne ressemblait point aux juridictions municipales dont nous avons parlé. Dans l'intérieur elle se bornait à la police de la rivière, des ponts, des quais, des ports, des fontaines, des boulevarts, de la halle aux vins, et des chantiers servant au commerce des bois et charbons. Les autres parties de la police appartenaient au lieutenant de police, comme représentant du prevôt de Paris. Cette division donnait lieu à des disparates choquantes en droit commun et gênantes pour les habitans: par exemple, le bureau de ville étant chargé de l'entretien des boulevarts, n'en permettait point la circulation à ce qu'on appelait voitures de peine. Au-dehors, la juridiction de l'hôtel de ville de Paris

s'étendait sur les rivières et cours d'eau servant à l'approvisionnement de cette ville, jusqu'à une distance d'environ soixante lieues ; trente-cinq subdélégués du prevôt des marchands, et autant de substituts du procureur du Roi et de la ville étaient établis sur la Seine et ses affluens.

C'est que cette juridiction avait été formée librement, et dans le seul intérêt du commerce, par les négocians composant jadis la *hanse parisienne.* Son origine se perdait dans la nuit des temps ; les lois de Théodose et de Justinien en font mention. Ces négocians se constituèrent des chefs, des arbitres, d'abord connus sous le nom de *juges de la marchandise de l'eau,* et qui devinrent ensuite les seuls magistrats populaires d'une ville appelée à de si hauts destins. Sous la première race ils s'assemblaient dans la *maison des marchands,* et leur chef conserva jusqu'en 1789 le titre de *prevôt des marchands.* L'hôtel de ville s'appela ensuite le *parloir aux bourgeois.* En 1383, par suite de diverses séditions, le Roi mit sous sa main *la loi de la ville,* et donna sa juridiction à ferme, ce qui occasionna la perte d'un grand nombre d'anciennes chartes et d'ordonnances dont ses magistrats avaient le dépôt. Cette interruption dura jusqu'en 1412. Beaucoup d'offices subalternes dépendaient de l'hôtel de ville, tels que commissaires de police, communautés de procureurs-huissiers, inspecteurs, buissonniers, etc.

Voici comment s'exprimait, à la fin de 1789, l'un des premiers magistrats de l'hôtel de ville de Paris, dans une lettre imprimée, adressée au nouveau maire :

« Ce vaisseau antique avait été successivement dé-

« pouillé de ses agrès. Son pavillon, livré à un petit « nombre de *nautes* pris dans une classe trop circon- « scrite, semblait être réduit en quelque sorte à la « police d'assurance des rentes de l'hôtel de ville. Bien « des gens ne le connaissaient que sous ce rapport. A « peine restait-il un souvenir de son antique influence « sur les affaires publiques. Rien ne rappelait cette « suite de siècles pendant lesquels l'administration et « la politique s'étaient appuyés de la prépondérance et « du zèle des représentans de la commune; rien ne res- « semblait à ces époques fameuses où l'on crut revoir « en eux, sous les remparts de Montlhéry, ces fiers « Germains dont le pinceau de Tacite nous a transmis « les mœurs, les usages, et le fidèle attachement pour « leurs chefs. Nos ancêtres, dans cette maison de la « commune, avaient été les juges des droits de Phi- « lippe-le-Long à la couronne, les défenseurs de « Louis X, de Philippe VI, contre Robert d'Artois et « contre le duc de Bretagne; au premier signal, le « courage et l'amour entraînaient sous l'étendard de « Paris des légions de soldats citoyens qui dévouaient « à l'envi leur fortune et leur sang; ils avaient bien- « tôt réparé les revers de Poitiers; l'aspect imposant « de cette enceinte avait suffi pour désarmer la fureur « des factieux. La fidélité déconcertant les tentatives « de l'intrigue, y fit échouer les menées de Maximi- « lien. Soit qu'on vînt réclamer la sanction de la com- « mune pour les traités les plus importans, soit qu'elle « votât la rançon d'un roi encore plus brave que mal- « heureux; dans sa noble résistance à l'ambition des « Guises, dans ses mesures pour ouvrir les portes de « la capitale à son roi légitime, même dans les forfaits

« auxquels l'égarement de Marcel avait porté son âme « criminelle, tout atteste ce que fût alors la commune « de Paris et l'énergie de ses représentans.

« Mais ces jours de splendeur étaient passés. Plus de « participation aux grands événemens, plus d'associa- « tion intime et directe aux intérêts essentiels de la « cité, à son régime principal, à son organisation so- « ciale et politique. Son activité restreinte, sa puis- « sance atténuée n'offraient plus qu'un tronc informe, « tenu à une grande distance de ses rameaux épars. « Autour de ce fantôme tout était effacé, jusqu'au ves- « tige et au nom de commune. Des distinctions d'*or-* « *dres,* inconciliables avec son essence indestructible, « une coalition de tous les intérêts armés contre elle, « l'avaient anéantie.

« La ville de Paris suppléait à l'éclat de l'activité « qu'elle avait perdue, en dévouant sa tâche à l'utilité « publique. Comme cette dame romaine qui, mépri- « sant les ornemens de son sexe, mettait sa gloire à « montrer ses enfans, l'administration municipale s'est « acquis le droit de citer ses travaux, parce qu'aucun « n'a été fait pour elle-même, et parce que ces ma- « gnificences éparses offrent encore un contraste inté- « ressant avec la persévérante simplicité *du parloir* « *aux bourgeois.* »

Le bureau de ville était composé du prevôt des marchands, de quatre échevins, d'un procureur du Roi, d'un greffier et d'un trésorier : ces officiers, avec vingt-six conseillers et seize quartiniers, formaient le corps de ville. La prevôté était élective, et pour deux ans. L'élection se faisait par les conseillers, les quartiniers et quelques notables que les quartiniers désignaient ; mais

le résultat de cette élection était toujours fixé d'avance par une lettre de cachet adressée au bureau de ville. Les quatre échevins étaient renouvelés tous les ans, par moitié, le jour de la Saint-Roch. Des deux nouveaux échevins, l'un était pris dans la compagnie des conseillers et dans celle des quartiniers alternativement et par rang d'ancienneté : celui-là seul devenait premier échevin ; l'autre était pris dans la bourgeoisie, au choix des conseillers et quartiniers. Ceux-ci tenaient leurs charges à titre d'offices vénaux, ainsi que le procureur du Roi, le greffier et le trésorier. Parmi les conseillers de ville, dix appartenaient aux cours souveraines et ne passaient jamais à l'échevinage.

Le bureau de ville avait une garde dont les soldats et les officiers étaient aussi en charges. Cette garde servait peu à la sûreté de la ville. Il avait été un temps où un certain nombre de bourgeois, tirés des corps de métiers, veillaient pendant la nuit dans les différens quartiers de Paris. Deux inspecteurs, appelés *clercs du guet*, avertissaient chaque communauté du jour où elle devait fournir cette garde de sûreté, qu'on appela le *guet assis*, lorsque le gouvernement eut établi quelques sergens de police sous la conduite d'un *chevalier du guet*. Ce corps soldé n'était, au quatorzième siècle, que de vingt hommes à cheval et vingt-six à pied ; mais il s'accrut, et il finit par remplacer entièrement la garde bourgeoise. En 1789 il se composait de cent trente-deux hommes de cavalerie et huit cent quatre-vingt-dix d'infanterie : le lieutenant de police en réglait le service.

3. L'institution de ce magistrat datait de 1667. Auparavant, il existait à Paris un grand nombre de jus-

tices subalternes appartenant à des seigneurs de fiefs, laïques ou ecclésiastiques, qui tous prétendaient avoir droit de police dans leur enclave; et il en résultait de fréquentes discussions dont les malfaiteurs savaient profiter. Louis XIV réunit au châtelet de Paris toutes les justices seigneuriales qui exerçaient la police en première instance. Le lieutenant de police avait sous ses ordres quarante-huit commissaires de police officiers de robe longue, et vingt inspecteurs. La ville était divisée en vingt quartiers depuis 1702.

On se fait une idée des fonctions du lieutenant de police par ce qu'en dit Fontenelle dans son *Éloge de M. d'Argenson :* on ne peut relever par plus d'élégance des détails utiles, mais ignobles; on ne saurait faire entendre avec plus de délicatesse ce que les bienséances académiques défendaient d'appeler par son nom, notamment cet espionnage, ressort si puissant dans les mains du lieutenant de police. L'habileté avec laquelle ce service secret était conduit faisait l'admiration des Parisiens, et ils la vantaient aux étrangers comme la première merveille de la capitale.

Pour bien juger des choses, il faut les connaître au moins sur échantillon. Voici un fait que nous pouvons garantir.

Vers le milieu du dix-huitième siècle, le lieutenant de police (c'était M. Héraut) fit prier un médecin de passer chez lui. Monsieur, lui dit-il, une maladie grave règne dans une maison du faubourg Saint-Antoine. On m'assure que c'est la peste. Vous avez voyagé dans le Levant; vous y avez fait de bonnes observations; je m'en rapporte à vous, allez voir ce qui en est. Les chevaux sont à ma voiture, le laquais qui vous suivra

connaît le local. Si c'est la peste, point de bruit: l'alarme serait pire que le mal; faites seulement tel signe à cet homme, cela suffira pour qu'il vienne m'avertir.... Le médecin est conduit au faubourg. Trois moribonds gisaient sur la paille dans la maison indiquée. Il reconnaît en eux les symptômes de la peste, sort bien vite, et fait le signe convenu. *A l'Hôtel*, dit le laquais... L'Hôtel, c'est la Bastille. Notre Esculape y reste trois mois sans savoir pour quel méfait. Les portes s'ouvrent enfin : on le mène chez M. Héraut. Monsieur, dit celui-ci, voilà cent louis pour votre chômage. Vous pouvez retourner chez vous; tout y est en ordre, on y a veillé. Votre gouvernante a été prévenue des causes de votre absence; elle sait que vous avez été obligé de partir subitement pour aller soigner un riche malade en province. Gardez-vous de rien dire de plus, vous retourneriez *à l'Hôtel* pour n'en plus sortir. Du reste, si vous avez quelque emploi à demander pour un de vos parens, il vous sera accordé... Le médecin obéit. A quelque temps de là, parcourant les gazettes pour savoir un peu ce qui s'était passé en son absence, il lut qu'à la date de son entrée à la Bastille le feu avait pris à une maison du faubourg Saint-Antoine; que les secours de la police avaient été contrariés par diverses circonstances; que la maison avait été entièrement brûlée sans qu'on en pût sauver ni mobilier ni habitans.

Depuis 1789 le champ de la politique s'étendit, et l'espionnage en explora tous les recoins. La nouvelle commune établit chez elle un tribunal d'inquisition, sous le titre de *comité des recherches*; de toute part la délation fut excitée par le fanatisme et par l'appât

du gain. On ne savait à qui se plaindre, car on était réduit à se méfier de l'amitié, et même des liens encore plus étroits. Et pourtant un publiciste qui remplissait alors des fonctions importantes, et qui attaqua vivement cet abus comme funeste à la liberté, M. Peuchet, a remarqué que le peuple de Paris n'avait jamais été ennemi de l'espionnage que partiellement et convulsivement.

4. En 1789, Paris se forma une municipalité provisoire, présidée par un maire, et qui prit possession de toute l'autorité exercée précédemment par les prevôts des marchands et échevins, par le lieutenant de police et par l'intendant. L'administration fut divisée en sept bureaux, chacun desquels était dirigé par un lieutenant de maire. La ville fut partagée en soixante quartiers appelés *districts*, et chaque district eut un comité chargé des menus détails d'administration et de police.

Une loi du mois de juin de l'année suivante établit pour Paris une organisation définitive, sur les mêmes principes que les autres municipalités du royaume, mais avec plus de développement. Il y eut un maire, un corps municipal de quarante-huit membres, des notables au nombre de quatre-vingt-seize, un procureur de la commune avec deux substituts, un greffier avec deux adjoints, un archiviste, un bibliothécaire et un trésorier. Le corps municipal fut divisé en conseil et en bureau. Celui-ci se composait du maire et de seize administrateurs choisis par le conseil général de la commune parmi les quarante-huit officiers municipaux; les trente-deux autres formaient le conseil municipal. Lors du renouvellement annuel, les officiers municipaux et les notables sortaient au nombre de

soixante-douze, de manière qu'on eût toujours à remplacer la moitié des administrateurs, la moitié du conseil municipal, et la moitié des notables. Au lieu de soixante districts, il y eut quarante-huit sections, et pour chaque section un comité de seize membres élus par le peuple en assemblée sectionnaire, et renouvelés par moitié tous les ans. Ces comités, chargés habituellement d'une surveillance de police, pouvaient l'être aussi de la répartition des impôts. Les sections nommaient quarante-huit commissaires de police, la municipalité nommait vingt-quatre officiers de paix.

On s'était flatté qu'un si grand corps, tenant ses pouvoirs immédiatement du peuple et pouvant influer sur lui constamment, ne voudrait jamais franchir les limites de son autorité légale. On paya cher cette erreur. La municipalité de Paris sentit sa force, et se crut appelée à dominer sur toute la France. Mais, après avoir eu beaucoup trop de part aux scènes sanglantes de 1792 et 1793, elle finit par être proscrite à son tour en juillet 1794. Ses attributions furent réparties entre des agences ministérielles; une commission centrale fut chargée de la police; le peuple ne s'assembla plus. Les comités sectionnaires furent réduits à douze, et on leur donna une petite indemnité pécuniaire.

5. C'était là le prélude d'une organisation définitive que la Convention préparait. Dans le système municipal de 1795, Paris fut divisé en douze arrondissemens, ayant chacun une municipalité de sept membres élus par le peuple, mais que le gouvernement pouvait destituer et remplacer. Ces municipalités n'étaient d'ailleurs chargées que de l'état civil et des menus dé-

tails précédemment laissés aux comités de sections. Ceux-ci furent supprimés. Il y eut pour la police et les subsistances un bureau central de trois membres, à la nomination de l'administration supérieure. Le gouvernement entretenait un commissaire surveillant et requérant, auprès de ce bureau et auprès de chaque municipalité.

6. La loi de 1800 parut se régler sur cette maxime de Rousseau, que « plus le peuple est nombreux, « moins les mœurs se rapportent aux lois, et que la « force réprimante doit augmenter d'autant. » Elle voulut pour Paris une police plus forte, une autorité plus concentrée que pour toute autre commune. En maintenant cette grande ville dans un régime d'exception qui durant tant de siècles avait été son partage, elle conserva la division en douze arrondissemens municipaux, et donna à chacun d'eux un maire et deux adjoints, que le gouvernement nommerait. Ces nouveaux maires ne furent que des officiers de l'état civil. On leur laissa pourtant la surveillance des petites écoles, et la présidence des bureaux de charité; mais la police leur resta étrangère. Tout ce qu'il y avait d'administratif dans les fonctions municipales fut donné à la préfecture du département, à titre de mairie centrale. Les fonctions de conseil municipal furent réunies à celles de conseil général de département, et exercées par le même corps.

Le bureau central de police et subsistances fut supprimé, et on mit à sa place un fonctionnaire unique, sous le titre de préfet de police, ayant caractère pour publier de nouveau les lois et réglemens de police, et

pour rendre des ordonnances tendant à en assurer l'exécution, non seulement dans l'enceinte des murs, mais aussi dans la banlieue.

Depuis la révolution, le service de sûreté avait reposé uniquement sur la garde nationale. Soit pour la soulager, ou dans d'autres vues, on institua une garde municipale, soldée sur le budjet de la ville, organisée d'abord en deux régimens d'infanterie et un de dragons, puis en corps de gendarmerie. Les sapeurs-pompiers furent aussi mis sur le pied militaire; et ces deux corps formèrent ensemble une force double de l'ancien guet de Paris en 1789.

Enfin, la surveillance lointaine qui appartenait jadis aux prevôt des marchands et échevins, dans l'intérêt de l'approvisionnement de Paris en combustibles, fut exercée par un commissaire général et des inspecteurs, payés par la ville, et sous l'autorité du directeur général des ponts et chaussées.

7. Un réglement de 1549 avait fixé les bornes de la ville de Paris. Louis XIV renouvela la défense d'en trop étendre les limites. « Il était à craindre, disent « ses lettres patentes de 1672, que la ville de Paris, « parvenue à cette excessive grandeur, n'eût le même « sort des plus puissantes villes de l'antiquité, qui « avaient trouvé en elles-mêmes le principe de leur « ruine, étant très difficile que l'ordre et la police se « distribuent commodément dans toutes les parties « d'un si grand corps. »

Pourtant on a vu depuis ce temps-là reculer plusieurs fois les murs d'enceinte de Paris. Cette ville, qui n'occupait alors que onze cent quatre hectares, en couvre maintenant trois mille quatre cent quarante.

Un tel accroissement est-il utile, est-il nuisible? Beau sujet de controverse qu'on agite tous les ans, et où chaque opinion appelle à son aide les plus tristes souvenirs et les craintes les plus chimériques.

Les uns disent qu'une population agglomérée d'un million d'hommes, est un foyer de troubles dont l'État a ressenti et ne peut manquer de ressentir encore les secousses; que les provinces se ruinent pour Paris, que tous leurs capitaux viennent s'y engouffrer, et laissent l'agriculture sans moyen d'amélioration. Ils ne s'en tiennent pas à des calculs économiques : ils disent qu'en temps de guerre une riche capitale n'est qu'un appât pour celui qui attaque, un embarras pour celui qui défend; et qu'on peut appliquer au corps politique l'observation que de savans anatomistes ont faite sur le corps humain : « Les individus qui ont le cœur le « plus gros ne sont pas ceux qui ont le plus de « courage. »

D'autres répondent que ce million d'hommes réunis sur un seul point, consomme beaucoup plus qu'un pareil nombre d'individus disséminés dans les provinces; que cette immense consommation encourage au loin la production, et augmente d'autant les bénéfices du propriétaire et de l'ouvrier; que tous les départemens jouiront de cet avantage lorsque leurs moyens de transports seront facilités par un bon système de routes et de canaux. Ils se jettent aussi dans la politique : ils disent que, si de mauvais temps pouvaient revenir, l'accroissement de la capitale en population, en capitaux, en industrie conmerciale et manufacturière, serait bien propre à réprimer les velléités féodales, et à déjouer cette prédiction sinistre

d'un *gouvernement fédératif*, dernière imprécation lancée contre la monarchie renaissante, par ceux-là même qui, vingt-cinq ans auparavant, avaient immolé tant de victimes en honneur *de l'unité et de l'indivisibilité*.

Quant à nous, cette controverse nous rappelle l'ancienne querelle des membres et de l'estomac. Plaider pour ou contre serait perdre ses paroles. Toujours les provinces envieront la capitale, toujours aussi les provinciaux l'aimeront et voudront y venir.

Au dix-septième siècle, Paris était couvert de mendians vagabonds et de laquais indisciplinés. Leurs filouteries sont attestées par l'ancienne comédie; leurs fréquentes révoltes le sont par les arrêts du parlement. Pour bien juger du présent, il faut le comparer avec le passé.

Un homme qui passa toute sa vie à méditer sur le bien de l'humanité et sur la prospérité de son pays, l'abbé de Saint-Pierre, avait entrevu l'agrandissement de Paris comme moyen et comme résultat de l'accomplissement de ses vues philanthropiques.

CHAPITRE II.

BIENS DES COMMUNES.

§. I[er]. État ancien.

Dotation des communes. — Octrois. — Communes mineures. — Mainmorte. — Surveillance du gouvernement. — Spoliations. — Réglemens généraux. — Usages particuliers. — Comptes. — Abus des emprunts.

1. Après avoir parlé des communes en ce qui concerne leurs institutions, nous ne pouvons garder le silence sur leur patrimoine si souvent spolié, et dont la régie a été pendant long-temps la fonction presque unique des corps municipaux. Il en est des communes comme des particuliers : la richesse est nécessaire pour soutenir l'illustration, et il n'y a point de richesse sans économie. Mais nous nous bornons à l'exposé des vicissitudes que leur fortune a subies, et des principes posés en différens temps pour sa conservation. Quant aux règles pratiques d'administration financière et de comptabilité, nous les avons recueillies dans un autre ouvrage. (1)

Avant la chute de l'empire romain, les villes gauloises avaient déjà été dépouillées par la rapacité du

(1) Précis historique de l'administration et de la comptabilité des revenus communaux.

fisc autant que par les fréquentes irruptions des barbares. Plus tard, les débris de leur fortune ne purent échapper aux ravages des Normands, aux dévastations des guerres civiles et étrangères, et aux violences du gouvernement féodal. Mais dès qu'elles se virent affranchies, elles travaillèrent à se former un nouveau patrimoine. Leurs premières propriétés furent des remparts, un hôtel commun, et un *beffroi* (tour renfermant la cloche de convocation et la prison; on l'appelait *la tour au prevôt* dans les villes gouvernées prevôtalement). Elles trouvèrent des ressources dans les cotisations de leurs habitans, dans les fondations faites par quelques riches citoyens, libéralités qui durent être plus abondantes et plus fréquentes dans la ferveur d'une institution nouvelle, et qui ne sont pas encore rares de nos jours, quoique l'esprit de localité soit fort affaibli.

Les amendes prononcées par leurs tribunaux étaient à leur profit, et devaient être appliquées à l'entretien de leurs fortifications. Quelquefois le Roi leur abandonna des biens confisqués, ou les autorisa à percevoir des droits sur les enchères publiques, sur les emplacemens des foires et marchés, sur le mesurage et le pesage des marchandises. Il était de principe que chaque habitant devait contribuer, à raison de ses facultés, aux frais de la défense et sûreté de la ville (1); que tous ceux qui possédaient maison devaient être cotisés pour les affaires de la commune (2). Les officiers municipaux pouvaient établir des tailles pour les nécessités

(1) Confirmation de Noyon, 1181. Charte de Pontoise, 1188.
(2) Priviléges de Montaubau, 1322.

de la ville (1); mais ce droit s'exerçait avec plus ou moins d'extension, suivant les priviléges de chaque localité. A Aigue-Perse, les consuls n'avaient besoin que d'être assistés des conseillers, et l'impôt passait à la majorité des voix; cependant, ceux qui refusaient de payer ne pouvaient être contraints que par le juge royal. A Saint-Jean-d'Angely, les maires et échevins n'imposaient aucune taxe sans appeler le sénéchal.

2. Quand il s'agissait de mettre un impôt sur les terres de la banlieue, ou d'établir des droits sur les denrées et marchandises, il fallait une autorisation du Roi. Ainsi, Bourges, en 1210, Lyon, en 1295, se firent autoriser, par lettres patentes, à lever des impôts sur les terres, et des droits d'entrée sur les objets de consommation, pour paver leurs rues et réparer leurs chemins; Aurillac, en 1364, à percevoir un denier-maille tournois sur chaque quartaut de vin; Limoges, en 1382 et en 1420, un droit sur les farines et sur le pain; Auxerre, en 1402, un droit sur le sel vendu à son grenier; Le Puy, en 1448, douze deniers par charge de vin; Clermont-Ferrand, en 1419, un droit sur les vins et sur les farines, pour réparer ses fortifications et remparemens; Niort, sur les marchandises transportées par la Sèvre, pour la construction de son port; Roye, sur les voitures à deux et à quatre roues, ferrées ou non ferrées, pour l'entretien de ses chemins. La Rochelle fut autorisée à lever un droit sur les vins embarqués tant dans son port que dans les petits ports voisins, sur trois lieues de côte, et même un droit de transit sur toute espèce de mar-

(1) Priviléges de Montauban, 1322.

chandises. Nous ne pousserons pas plus loin les citations; cela suffit pour faire connaître quels objets étaient soumis aux droits, et quel était à peu près la quotité de ceux-ci.

Les lettres patentes contenant autorisation étaient expédiées sur la demande des officiers municipaux, mais avec cette clause remarquable : « En cas toutefois que la plus grande et saine partie des habitans « s'y consente. » Les impositions directes ou indirectes que les villes étaient ainsi autorisées à lever pour leurs besoins, étaient qualifiées d'*aides*; mais, comme la formule des lettres portait *avons octroyé et octroyons* (du mot *auctorgare*, qui, dans la basse latinité, se disait pour *auctorisare*), on s'habitua à appeler *octrois* ces impositions locales. Plus tard, l'usage s'établit de réserver cette dénomination pour les taxes sur les objets de consommation, dont le produit fut spécialement affecté à l'entretien des clôtures des villes.

Une ordonnance de 1383 défendit aux officiers municipaux de lever aucunes taxes sans la permission du Roi, sous peine d'amende corporelle et civile : elles étaient octroyées pour plusieurs années, ou pour tout le règne, suivant leur cause. L'autorisation cessait de plein droit à la mort du prince qui l'avait donnée, et l'impôt ne pouvait continuer d'être perçu sans le consentement de son successeur : il était rare que ces concessions s'accordassent gratuitement. En 1337, la ville de Paris demande au Roi la permission de lever un octroi pour se libérer de dix-huit mille livres qu'elle lui devait; elle paie cette permission quatorze mille livres. En 1345, le Roi accorde un octroi à Saint-

Valery, et s'en réserve le tiers. En 1352, Compiègne n'obtient un octroi que sous la condition d'en donner le quart.

Il fut un temps où l'exercice de l'autorité royale sur ces matières était confié à la chambre des comptes. L'ordonnance de mars 1339 permettait à cette cour *d'octroyer, de par le Roi,* priviléges et grâces perpétuelles, et à temps, aux communes et habitans des villes, et impositions, *assis et maletostes,* pour le profit du commun des lieux.

Le Guidon des finances, livre qui eut beaucoup de réputation au seizième siècle, nous apprend qu'alors les frais de *turcies et levées,* c'est-à-dire l'entretien de certaines digues faites contre l'irruption de la mer et des grandes rivières, se prenaient sur les octrois des villes voisines, qui étaient les plus intéressées à la conservation de ces digues. Les frais d'entretien des grands chemins se levaient de même sur les octrois; aussi n'y avait-il que les routes avoisinant les grandes villes qui fussent un peu entretenues. Les chemins de traverse se faisaient par des pionniers, contraints à cette corvée et mal conduits. On avait déjà, dès ce temps-là, permis aux villes d'emprunter sur leurs octrois; autre abus, dont les fâcheuses conséquences se voyaient encore deux cents ans après.

En 1566, le Roi exprima son mécontentement de ce que les octrois concédés aux villes frontières pour l'entretien de leurs fortifications avaient été souvent détournés de cet emploi, et appliqués par les maires et échevins aux menues affaires, frais et dépenses des villes. Il ordonna que désormais dans les places et villes frontières le produit des octrois ne pourrait être

employé ni passé en dépense que pour l'entretien des fortifications; que les ouvrages en seraient donnés au rabais avec les solennités d'usage, à la diligence des capitaines, mayeurs, échevins et consuls, lesquels ne pourraient prendre pour cela aucun salaire ni taxation, sous peine d'amende double des sommes qu'ils se seraient attribuées.

Mais il convenait à l'intérêt de l'État de ne point laisser aux officiers municipaux la direction et l'entretien des fortifications. En 1629, les places de l'intérieur furent démantelées; le gouvernement ne tarda pas à se charger lui-même de l'entretien des autres; et, comme la défense des villes avait été l'objet primitif de l'établissement des octrois, il ordonna, en 1647, que tous les deniers communs d'octrois qui se levaient au profit des villes et communautés, seraient portés au trésor royal. On permit aux officiers municipaux de lever, par doublement, les mêmes droits pour les dépenses ordinaires des villes; mais ce doublement diminuait les produits, parce qu'il diminuait les consommations. L'édit de 1663 porta qu'il serait seulement levé au profit du Roi, à perpétuité, la première moitié de tous les droits d'octrois perçus par les villes, bourgs et communautés, et que toutes les charges et dépenses desdites villes seraient prises sur l'autre moitié, dont la perception se continuerait par les officiers municipaux aussi à perpétuité. Ainsi les octrois devinrent perpétuels, de temporaires qu'ils étaient précédemment.

Les octrois s'accrurent dans le siècle suivant, soit pour payer les gages des officiers municipaux nouvellement créés, soit pour mettre les villes en état d'ac-

quérir ces mêmes offices, ou bien encore pour doter les hôpitaux généraux, établissemens sur lesquels on fondait l'espoir de la destruction de la mendicité. En 1755, le trésor royal s'empara de la plupart de ces taxes additionnelles.

En 1663, des baux frauduleux d'octrois, passés par les officiers municipaux à leurs domestiques, déterminèrent à faire donner l'adjudication de ces impôts par-devant les tribunaux d'élection. Les villes faisaient ainsi adjuger la moitié qui leur appartenait dans le produit des octrois, et le fermier-général des aides pouvait s'en rendre adjudicataire à l'enchère. Si le bail ne lui restait pas, c'étaient néanmoins ses commis qui, suivant des arrêts du conseil de 1750 et 1757, étaient chargés d'en faire la perception au profit de l'adjudication de la ville, moyennant six deniers pour livre des produits, jusqu'à concurrence du prix du bail, et un sou sur les produits excédans.

Jadis les communes accordaient des aides au Roi, et ces aides, librement votées, s'appelaientaussi *octrois*, et se percevaient de même par des droits sur les entrées et les consommations : elles servaient de prétexte aux officiers municipaux pour lever des sommes plus fortes, abus qui fut réprimé en 1448. Dans la suite, plusieurs villes firent aussi commuer leurs tailles, et autres impositions, en droits d'entrée qu'elles affermaient à part, et sans confusion, avec les octrois ordinaires. Le produit servait à payer les impositions; s'il y avait de l'excédant, la caisse municipale en profitait, et on ne lui contestait point ce bénéfice.

3. Conformément aux lois romaines, les communes

furent toujours réputées mineures : *Respublica minorum jure uti solet*. Ce principe, posé dans les coutumes du treizième siècle, fut consacré par une déclaration de 1652, et par d'autres édits dont nous parlerons tout à l'heure. Suivant l'ancien droit féodal, les communes étaient sous la tutelle du seigneur haut-justicier. « On secourt les bonnes villes de commerce « (dit Beaumanoir, dans sa *Coutume de Beauvoisis*), « en aucuns cas comme l'enfant sous-âgé.... chaque « seigneur qui a bonne ville sous lui où il y a com- « mune, doit savoir l'état de la ville, et comme elle « est gouvernée. » Les communes ne pouvaient aliéner leurs propriétés que *pour leurs clairs et évidens profits*, et avec la confirmation du seigneur ; s'il devenait de leur intérêt de rentrer dans leurs propriétés aliénées, elles y rentraient ; ce qui fait dire à Boutillier, *quiconque achète de commune, bien se garde*. Il y avait d'autant plus de risques à courir, que l'autorité suprême intervenait rarement pour sanctionner les ventes, se bornant à prescrire les formalités à observer par les officiers municipaux. Une ordonnance de 1471, sur la ville de Troyes, défend aux échevins de faire aucune aliénation des biens communs, sans s'y être fait autoriser par l'assemblée générale du clergé, bourgeois et habitans, le bailli appelé, et seulement pour une très urgente nécessité.

Les communes ne pouvaient pas acquérir sans autorisation du Roi : cela avait été formellement défendu aux consuls de Limoges, en 1356. Aussi voit-on, sous la date de 1435, des lettres patentes qui autorisent la ville de Riom à acheter une maison, du prix de trois

cents livres, pour y mettre une cloche, et y tenir les assemblées des consuls.

Quant aux terrains nécessaires pour les fortifications, murs et fossés, une autorisation générale de les acquérir, était contenue dans les chartes de commune. Une ordonnance de 1470 porte que les officiers municipaux d'Amiens pourront faire telles fortifications qu'ils jugeront convenables, et que les propriétaires des immeubles à travers lesquels il serait nécessaire de les établir, ne pourront s'y opposer, *après toutefois qu'il leur aura été accordé une juste indemnité.*

4. On disait *gens de mainmorte* pour exprimer l'état de ceux qui ne pouvaient pas rendre les devoirs ou les services auxquels les fiefs obligeaient, et dont les biens n'étaient pas sujets à mutation. Les communes étaient rangées dans cette classe, et comme telles elles devaient au trésor royal un droit d'amortissement pour toute acquisition ou échange de biens-fonds, comme dédommagement des droits de lods et ventes que ces biens auraient supportés s'ils fussent restés dans le commerce. En 1370, ce droit était de six sous pour livre de la valeur de l'immeuble. Dans la suite, il fut réduit à trois sous quatre deniers; et encore s'il s'agissait de bâtimens acquis par les villes, pour cause d'utilité publique, le droit ne se prenait que sur la valeur du sol, sauf à le prendre sur la valeur entière de l'immeuble si l'usage des bâtimens venait à changer de manière à produire un revenu aux villes.

Par une autre acception le terme de mainmorte s'appliquait aux serfs; dans les temps de la grande féodalité, le seigneur avait le droit de faire couper la

main droite à son mainmortable décédé, pour marquer que cette main avait appartenu audit seigneur, et qu'elle ne pouvait plus le servir.

5. « Les intérêts des communautés sont toujours les « plus mal soutenus, et rien n'est davantage exposé « que ces biens dont chacun s'estime le maître. » Cette vérité exprimée dans le préambule de l'édit de 1667, fut toujours présente au gouvernement, et il ne cessa jamais de surveiller les affaires des villes : chaque siècle en fournit témoignage.

Une ordonnance de 1256, rendue par Saint-Louis, défend aux communes de faire, sans l'autorisation du Roi, aucun prêt ni aucun don, exceptant seulement les présens de quelques bouteilles de vin, d'où est venu l'usage d'offrir *les vins de ville*.

Remarquons que Louis XVI, par ses lettres patentes de décembre 1780, défendit aux villes les *présens d'honneur*, les *vins d'honneur* et *les étrennes*, avec défense aux caisses municipales de rien payer pour ces objets, sous quelque prétexte que ce fût. Mais il n'y a d'abus destructibles que ceux qui ne profitent à personne. On a encore vu depuis le renouvellement du siècle, même depuis la restauration, et notamment en Bourgogne, des communes offrir à leurs nouveaux préfets, sous le titre de vins de ville, quelques paniers fort chers des meilleurs vins de Beaune.

D'après l'ordonnance de Saint-Louis, si une commune avait affaire en cour, elle ne pouvait y envoyer qu'une députation de cinq personnes, savoir : le maire ou son représentant, deux autres délégués, le greffier de la ville, et un avocat si cela était nécessaire. Ces députés devaient voyager aux frais de la commune, mais avec

autant d'économie et aussi peu de suite que s'ils eussent marché pour leurs affaires personnelles. Le préposé aux recettes et dépenses communales pouvait seul manier les fonds de la ville; défense à toute personne de s'y immiscer. Ce receveur même ne pouvait avoir à sa disposition plus de vingt livres; le surplus des deniers restait en dépôt dans le trésor commun. (1)

Dans le quatorzième siècle, les commissaires réformateurs envoyés dans les provinces eurent ordre de rechercher les abus commis par les maires, échevins et consuls dans l'administration de leurs villes, de corriger ces abus, et d'accorder, si cela était nécessaire, un délai de surséance aux villes pour payer leurs dettes. En 1370, le Roi étant informé que les échevins de Tournay gardaient pour eux la recette des *ciro-*

(1) *Item, nos ordinamus et inhibemus communibus nostris bonis villis, sub pœnâ corporum et bonorum suorum ubicumque sint, quòd alicujus mutui contractum alicui facere non præsumant, nec alicui doni materiem facere non attemptent, nisi solummodò præsens vini in potis vel in cadis, sine licentiâ nostrâ. Item nos ordinamus quòd nulla villa communis, quantacunque sit, non eat vel redeat ad curiam vel alibi pro negotiis villæ, nisi major aut ille qui loco ejus erit, tantummodò, nec possit secum ducere ampliùs quàm duos socios et clericum villæ, cum quodam causidico si sibi necesse fuerit; nec possint dicti major et socii cum pluribus equis vel gentibus pro villæ negotiis ire, nec majores expensas facere, quàm si pro propriis negotiis irent. Item ordinamus quòd nullus quicunque sit, præterquàm ille qui facit expensas denariorum villæ penes se retineat; et idem qui faciet expensas plus quàm viginti libras insimul habere non valeat, sed denarii villæ in arcâ communi reserventur; et quælibet communia tantam talliam quolibet anno faciat, quàm quandò computatum venient coràm nostris gentibus, ab omnibus usuris et debitis penitùs sit immunis.*

graphes, testamens et autres écritures, ordonna que ces recettes seraient données à ferme, et que le produit serait employé au paiement des dettes de la ville.

Louis XI envoya des commissaires dans plusieurs villes pour prendre connaissance de leurs affaires, notamment à Montreuil-sur-Mer, avec ordre d'appeler les créanciers de la commune et de vérifier leurs titres. Il fut défendu aux officiers municipaux de contracter de semblables dettes à l'avenir, et de faire aucune dépense *en dîners et festoiemens*, qui excédât douze livres parisis. Sous le même règne, les deniers communs d'Aurillac ayant été dérobés, des commissaires furent envoyés pour informer et punir; les consuls demandèrent grâce; ils l'obtinrent en 1470 par lettres d'abolition.

François Ier institua des contrôleurs des octrois; ils étaient à la nomination du Roi, et jouissaient d'une remise de six deniers pour livre sur les produits.

On lit dans l'ordonnance de Blois, article 351 : « Les deniers d'octroi et impositions accordés par les « Rois nos prédécesseurs et par nous aux villes de ce « royaume, pour les réparations, garde et entretene- « ment d'icelles, seront employés à l'effet à quoi ils « sont destinés, sur ordonnance des échevins, et non « ailleurs, sous peine de répéter sur eux ce qui aura « été ordonné au contraire. Entendons toutefois être « compris dans la dépense de ladite fortification, celle « qui concerne l'entretenement des horloges, gardes « des portes, guets. Et pour le regard de l'entretene- « ment des fontaines, prédicateurs et maîtres d'écoles, « nous entendons être fait le semblable, pourvu que « ladite dépense n'excède pas la somme de cent livres,

« et qu'il n'y ait deniers patrimoniaux pour y satis-« faire. »

Un édit de 1581 s'exprime ainsi : « Nous sommes « informés des abus et malversations qui se commet-« tent dans la dispensation et emploi des deniers d'oc-« trois, communs et patrimoniaux des villes et bourgs, « par les maires, échevins, consuls, syndics et autres « qui en ont l'administration ; que pour en être eux-« mêmes les ordonnateurs et les receveurs, ils se gra-« tifient par entre eux desdits deniers selon leur bon « plaisir, soit pour fait de voyages, sollicitations et « commissions qu'ils se donnent et commettent les « uns aux autres pour faire leurs négoces et affaires « privées ; et le plus souvent aux dépens de la chose « publique, ils intentent procès contre aucuns habi-« tans desdites villes et bourgs pour exercer leurs par-« ticulières inimitiés et vengeances ; tellement que « voyant le mauvais ménage qui se fait en cela, et que « la plupart de nos villes et bourgs ne sont pas entre-« tenus dans la sûreté, décoration et commodité pour « le public, comme elles devraient et auraient moyen « de l'être par les tributs, *daces* et impositions oc-« troyés par nous et nos prédécesseurs sur les mar-« chandises et vivres entrant et débités ès dites villes, « nous nous sommes trouvés souvent en propos et quasi « résolus de révoquer et casser tels priviléges, et les en « priver du tout comme personnes indignes de notre « libéralité. »

Pour remédier à ces abus, on ne sut qu'attribuer au Roi la nomination des receveurs des villes, sur une liste triple de candidats qui seraient présentés par les officiers municipaux. Ces nouveaux receveurs insti-

tués en titre d'offices ne furent pas plus fidèles que leurs devanciers, parce qu'aucune surveillance n'était organisée. Plusieurs fois, dans le siècle suivant, notamment en 1643 et 1665, le gouvernement las de punir leur accorda amnistie générale de tous les crimes, abus et malversations par eux commis dans le maniement des deniers communs et patrimoniaux des villes.

6. Les troubles politiques favorisaient toute espèce de brigandage. On voit par l'ordonnance de Blois, que beaucoup de villes avaient été dépouillées de leurs titres de propriété, ou contraintes à abandonner leurs biens, soit par transactions ou par sentences arbitrales. Le Roi déclara nuls tous ces actes que la violence avait dictés (1). Les auteurs de ces extorsions ne lâchèrent point prise. Mais dès que Henri IV eut affermi son sceptre, il autorisa les villes et communautés d'habitans à rentrer dans tous leurs biens aliénés, attendu que pour les dépouiller, on s'était servi de dettes simulées, qu'on avait abusé des formes de la justice, et que la plupart de ces aliénations avaient été faites sans cause légitime et à vil prix. « Quoique lesdites « ventes soient faites simplement et sans rachat, il sera « loisible aux habitans de les retirer en remboursant

(1) Enjoignons à nos procureurs de faire informer diligemment et secrètement contre ceux qui, de leur propre autorité, ont soustrait les lettres, titres et autres enseignemens de leurs sujets, pour s'accommoder des communes dont ils jouissaient auparavant, ou sous prétexte d'accord les ont forcés de se soumettre à l'advis de telles personnes que bon leur a semblé, et en faire poursuite diligente; déclarons dès à présent telles submissions, compromis, transactions et sentences arbitrales ainsi faites, de nul effet. (*Ordonnance de Blois, article 284.*)

« le prix payé par les acquéreurs, dans quatre ans du « jour de la publication des présentes (1). »

La guerre, dite des Huguenots, commencée en 1621, puis celle de la Fronde, donnèrent lieu à de nouveaux méfaits contre les communes. Seigneurs, juges, magistrats, principaux bourgeois, chacun voulut s'enrichir de leurs dépouilles. Parut d'abord une déclaration de juin 1659, qui frappa de nullité les aliénations de biens communaux faites depuis vingt ans; ensuite l'édit de 1667, remontant à l'origine du désordre, statua que les communautés d'habitans rentreraient de plein droit, et sans formalité de justice, dans les biens par elles aliénés depuis l'année 1620, pour quelque cause et à quelque titre que ce pût être.

Les officiers municipaux ne surent pas ou ne voulurent point profiter de ces avantages; et, pour ne pas laisser plus long-temps incertaine la fortune bien ou mal acquise d'un grand nombre de familles, une déclaration de novembre 1677 maintint et confirma les détenteurs et propriétaires des biens donnés, vendus ou aliénés, à quelque titre que ce fût, par les officiers municipaux et habitans des villes, bourgs et villages, à charge de payer au trésor royal le huitième denier de la valeur desdits biens. D'un autre côté, pour mettre les communes à l'abri de toute répétition frauduleuse de la part d'anciens créanciers, un arrêt du conseil, de 1685, porta que tout créancier d'une communauté qui réclamerait le paiement d'une créance dont il aurait déjà été remboursé, serait condamné par l'intendant à une amende du quadruple, au profit de

(1) Édit de mars 1600, article 36.

ladite communauté. En 1689, le Roi avait accordé aux villes une surséance pour le paiement de leurs dettes; ces dettes furent liquidées par arrêt du conseil, et la surséance fut levée dix ans après.

7. Mais on s'attacha à prévenir le retour du désordre par de sages réglemens. Ceux que publia Louis XIV sont encore aujourd'hui la base de notre législation communale. Une déclaration de 1659 consacra le principe qu'il n'était pas permis aux communes d'aliéner leurs biens sans permission du Roi et décret de justice. Les édits de 1667, 1683, 1684, et une déclaration de 1687, défendirent aux officiers municipaux de vendre aucuns biens communaux et d'octrois, comme aussi de faire aucun emprunt, si ce n'était pour reconstruction d'églises, ou dans des calamités extraordinaires. Dans ce cas, on devait assembler les habitans; l'emprunt était délibéré à la pluralité des voix, et le procès-verbal signé de la plus grande et saine partie des votans. Cette délibération devait énoncer quels moyens étaient pris pour rembourser l'emprunt : elle était soumise à l'intendant, et nulle sans son approbation. Le receveur municipal s'engageait particulièrement envers le prêteur à n'employer les fonds que pour l'objet déterminé, à rendre compte de l'emploi, et à remettre au prêteur une copie de ce compte. Toutes dettes et emprunts contractés sans ces formalités étaient déclarés nuls. Quant aux communautés autres que les villes et gros bourgs fermés, elles ne pouvaient ni aliéner ni emprunter, sous quelque cause ou prétexte que ce fût.

Les habitans qui n'étaient pas officiers municipaux ne pouvaient s'obliger en leur propre et privé nom

pour la communauté. C'est qu'auparavant, le recours en garantie exercé par les créanciers des villes contre les habitans qui s'étaient engagés pour elles, donnait lieu à des saisies, à des emprisonnemens, à des inimitiés qui troublaient l'harmonie sociale.

Aucun procès ne pouvait être intenté par les communes, ni contre elles, sans la permission de l'intendant.

Enfin, celui-ci prenait connaissance des revenus de chaque ville, et arrêtait l'état de ses dépenses ordinaires, en y comprenant un fonds certain, fixe et annuel, pour l'entretien et réparation des ponts, pavés, fontaines, et autres dépenses nécessaires, à la charge d'en rendre compte en la manière accoutumée. L'approbation de l'intendant était définitive, si les sommes portées aux états de dépenses n'excédaient pas un certain taux, savoir : 4000 livres pour les villes ayant parlement, cour des aides, ou chambre des comptes; 2000 livres pour celles de présidial, bailliage ou sénéchaussée; 1000 livres pour les moindres villes; 300 livres pour les bourgs fermés. Si les dépenses s'élevaient plus haut, l'état en était soumis au conseil du Roi. Les allocations ne pouvaient être excédées ni changées, sous peine de responsabilité personnelle de la part des officiers municipaux. (1)

(1) Nous avons sous les yeux l'état des dépenses de la ville de Reims arrêté au conseil le 2 juillet 1680. Voici les principales différences qu'il présente comparativement à nos budgets actuels.

En ce qui concerne les entretiens et réparations, ces budgets ouvrent autant de crédits particuliers qu'il y a de bâtimens à entretenir ou à réparer : tant pour l'hôtel de ville, tant pour

Ces règles furent renouvelées en 1764, avec quelques modifications, dont les plus remarquables portent sur l'intervention de l'autorité judiciaire. Voici les principales dispositions :

Réglement des dépenses de chaque ville, par lettres patentes du Roi, sur la proposition des notables et l'avis de l'intendant. Défense d'accorder des pensions ou gratifications, et d'entreprendre de nouvelles constructions sans une délibération des notables, l'avis de l'intendant et l'autorisation du Roi : les plans et devis étaient adressés au ministre pour être mis sous le scel des lettres patentes. Mêmes formalités pour les aliénations, acquisitions et emprunts; si pourtant la valeur n'excédait pas 3000 livres, il suffisait de faire homologuer au parlement la délibération des notables, et le parlement exigeait une enquête *de commodo et incommodo*. Toutes lettres patentes accordées par le Roi, pour les cas spécifiés ci-dessus, devaient être enregistrées au parlement. Défense aux receveurs des villes de rien payer autrement que sur un mandat signé du maire, d'un échevin au moins, et du greffier. Défense

les ponts, tant pour les corps-de-garde, etc.; et chacun de ces crédits est en bloc pour les ouvrages de toute nature. Au contraire, l'état de 1680 ouvre autant de crédits spéciaux qu'il y a de natures d'ouvrages : tant pour la maçonnerie et la charpente, tant pour le couvreur, tant pour le serrurier, tant pour le plombier, etc.; et chacun de ces crédits est en bloc pour l'ensemble des bâtimens, ponts, guérites, hôtel de ville, corps-de-garde, etc.

Les dépenses totales de la ville de Reims s'élevaient alors à 62,087 livres 1 sou; ses revenus à 88,821 livres 14 sous 2 deniers. Elle était pourtant endettée de 242,382 livres 10 sous, que l'arrêt du conseil lui enjoignait de payer en neuf années.

aussi de conserver entre leurs mains au-delà de la somme nécessaire pour les dépenses manuelles et quotidiennes de la ville, le surplus devant être déposé dans un coffre à trois clefs, dont une gardée par un échevin, l'autre par un notable, la troisième par le receveur.

8. Dans quelques villes du Midi, les revenus communaux étaient d'abord employés au paiement des contributions des habitans; ensuite on imposait sur eux une somme égale au montant des dépenses communales. De cette manière, chaque habitant était personnellement intéressé à ce qu'on ne fît aucune dépense inutile, et on se flattait que les officiers municipaux rechercheraient avec soin tous les moyens d'économie. Il arriva tout le contraire : ces officiers n'étant plus obligés de se renfermer dans les limites du revenu communal, se livrèrent à des entreprises de luxe, et telle ville qui n'avait que 15,000 francs de revenus, faisait des dépenses pour 100,000 francs.

9. Le plus ancien compte des communes est de l'an 1262. Saint-Louis avait ordonné aux receveurs des villes de compter chaque année devant la chambre des comptes (1); mais son ordonnance ne reçut pas une exécution générale. Quelquefois on s'en tenait aux comptes rendus par les échevins et consuls sortans

(1) *Et volumus quòd in die prædictâ, videlicet in crastino apostolorum Simonis et Jude, et in quolibet anno computetur de toto statu villæ coràm prædictis tribus hominibus probis, et illum statum vel compotum villæ afferant major et illi tres probi homines suprà dicti ad nostras gentes quæ ad nostros compotos deputantur, in octabis sancti Martini hiemalis.* (Ordonnance de 1256.)

à leurs successeurs. A Douay, c'était l'assemblée générale des habitans qui arrêtait les comptes, sur le rapport de six examinateurs. A Saint-Quentin, c'étaient les conseillers de ville joints *aux prud'hommes de l'enseigne* (les chefs des corps de métiers). A Saumur, les élus, assistés de quelques notables, jugeaient les comptes et donnaient décharge valable. Les comptes d'Auxerre se rendaient devant le bailli; ceux de Saint-Jean-d'Angely devant le sénéchal; ceux de Limoges devant le prevôt; ceux de Compiègne devant le receveur du domaine à Senlis. Les consuls de Villeneuve d'Agen avaient le privilége commode de lever des impôts sans être tenus de rendre compte. Il y eut des surintendans des octrois et deniers communs des villes, par-devant lesquels les receveurs municipaux devaient compter. Créés en 1550, il furent supprimés à la demande des États d'Orléans, et leurs fonctions réunies à celles des trésoriers de France. Mais malgré ces variantes, on tint toujours pour constant que le jugement définitif des comptes des octrois appartenait à la chambre des comptes. En 1520, le Roi défendit au parlement de prendre connaissance de l'appel d'un arrêt de la chambre des comptes, interjeté par le receveur et les officiers municipaux de La Rochelle.

La compétence de cette chambre fut de nouveau reconnue par un édit de 1560. « Les comptes des de-« niers communs des villes de notre royaume levés par « octroi et permission de nous, seront oyz, examinez, « cloz et affinez en icelle chambre de nos dits comp-« tes à Paris, et non par-devant les commissaires ni « ailleurs. » Louis XIV, en 1669, ordonna que les receveurs des deniers communs et d'octrois des villes

compteraient devant les chambres des comptes, savoir : ceux dont la recette annuelle était de trois mille francs et au-dessous, de six ans en six ans; jusqu'à six mille francs, de quatre ans en quatre ans; jusqu'à dix mille francs, tous les deux ans; et au-delà de cette somme, chaque année.

L'édit de 1764 distingua entre les comptes des revenus patrimoniaux, et ceux des deniers provenant d'octrois. Les premiers devaient être rendus annuellement, et après avoir été vérifiés dans une assemblée des notables, ils étaient portés devant le bailliage ou sénéchaussée, pour être clos, arrêtés et jugés sur le vu des pièces justificatives. Quant aux comptes d'octrois, ils étaient de même vérifiés tous les ans en assemblée des notables; mais ensuite ils passaient au bureau des finances, et en définitive à la chambre des comptes, et seulement de trois en trois ans.

Ce délai pour la présentation des comptes d'octrois était abusif. Un arrêt de la chambre des comptes de Paris, du 20 août 1765, constate que les receveurs des octrois devaient alors les comptes de six années. L'arriéré ne fit que s'accroître, et lors de la suppression de cette chambre, en 1790, il y avait des comptes arriérés de vingt-cinq ans.

Cette distinction entre les revenus patrimoniaux et les produits d'octrois eut aussi de mauvais résultats. Elle venait de ce que les octrois n'étaient pas affectés à toutes les dépenses des villes, mais seulement à certaines dépenses spécifiées dans les lettres patentes qui en autorisaient la perception. Mais en attribuant à des juges différens les diverses parties de la comptabilité communale, il était difficile de reconnaître les doubles emplois.

L'édit de 1771 ayant rétabli en offices les charges municipales, sans rappeler les dispositions de celui de 1764 relatives à la comptabilité, celles-ci tombèrent en désuétude. Dans le dernier état de choses, quelques villes rendaient compte à l'intendant de leurs revenus patrimoniaux, et à la chambre des comptes des deniers d'octrois. Ailleurs, les juges ordinaires recevaient les comptes des revenus patrimoniaux, et ceux des octrois étaient portés en première instance devant l'intendant. Souvent dans la même généralité l'usage variait, tant on avait d'antipathie pour l'uniformité. L'intendant ne pouvant prendre qu'une connaissance incomplète de l'étendue et de l'emploi des revenus, était continuellement exposé à de fâcheuses méprises sur la situation financière des villes de sa province; il ne s'apercevait de leur détresse que lorsqu'elles ne pouvaient plus la cacher; aussi la plupart des villes se trouvaient-elles fort endettées en 1789.

10. Terminons par ces observations que M. le marquis de Marbois présentait à la Chambre des Pairs le 27 juin 1826.

« On se souvient encore du développement prodigieux de ce crédit dont Jean Law avait fait la fameuse découverte.... C'est vers cette même époque, que nos villes se laissèrent aller au charme des emprunts. Il n'y avait point encore en France de caisses publiques en état de prêter..... Les maires et échevins autorisés par des lettres patentes et même des édits, s'adressaient à Gênes, à Berne, à Amsterdam, à Genève; les étrangers, plus habiles que nous ne l'étions alors, accueillaient leurs demandes avec un tel empressement, qu'on vit deux sociétés rivales plaider pour

obtenir la préférence, et comme le privilége de prêter; il fallut diviser l'emprunt entre elles. Nos villes s'endettaient ainsi pour des causes tantôt utiles, tantôt frivoles. Ce fut pour elles une époque brillante, et qui dura aussi long-temps qu'elles purent emprunter et dépenser. On payait à bureau ouvert, et les administrateurs gouvernaient les finances de la cité au grand contentement de ceux qui ne s'inquiétaient ni de l'avenir, ni des conditions auxquelles elles étaient gouvernées..... L'avenir cependant devint à son tour le présent; les octrois, les revenus ordinaires se consommèrent en intérêts; les paiemens furent ajournés d'un semestre à un autre. Les expédiens étant épuisés, les emprunteurs retournèrent vers les étrangers; mais ils n'éprouvèrent que des refus; les prêteurs, privés de leurs intérêts, réclamèrent leurs capitaux; ils eurent recours aux ambassadeurs et envoyés de leurs pays pour se faire payer. Le gouvernement français répondait qu'il avait permis et non garanti les emprunts. »

§. II. Effets de la révolution sur les biens des communes.

Nouvelles règles d'administration et de comptabilité. — Biens attribués aux communes. — Paiement de leurs dettes. — Partage des biens communaux entre les habitans. — L'État s'empare d'une partie. — Suppression des octrois.

1. En exposant l'organisation des corps municipaux de 1789, nous avons dit qu'ils eurent à remplir deux espèces de fonctions; les unes propres à l'administration générale de l'État, les autres propres au pouvoir

municipal. Pour celles-ci, dont nous nous occupons uniquement, leurs délibérations ne pouvaient être exécutées qu'avec l'approbation du département, donnée sur l'avis du district, dans toutes les affaires où le conseil général de la commune avait dû intervenir. Ces affaires étaient les acquisitions ou aliénations d'immeubles, les impositions extraordinaires pour dépenses locales, les emprunts, les travaux à entreprendre, l'emploi du prix des ventes et des remboursemens, les procès à intenter ou à soutenir. Les lois des 10 décembre 1790 et 10 août 1791 défendirent aux communes de faire aucune acquisition d'immeubles ni emprunts, sans y être autorisées par décret du corps législatif, et à la charge par elles de fournir assignation de deniers pour le paiement des arrérages et le remboursement du capital. La constitution des nouvelles municipalités portait que tous les comptes seraient reçus par le conseil municipal, vérifiés par le district, et arrêtés définitivement par le département. Dans les villes au-dessus de quatre mille âmes, les comptes devaient être imprimés chaque année; et dans toutes les communes, les citoyens pouvaient prendre au greffe de la municipalité, sans déplacement et sans frais, communication des comptes et des pièces justificatives.

2. Les nouvelles lois s'appliquèrent d'abord à enrichir le patrimoine des communes. Elles déclarèrent que toutes les terres vaines et vagues, hermes et vacantes, appartenaient de leur nature aux communes, et que par conséquent nul autre n'avait pu les posséder légitimement. Ceci s'appliquait aux anciens seigneurs. Elles attribuèrent de même aux communes la pro-

priété du sol sur lequel les seigneurs avaient fait construire des halles, et les arbres qu'ils avaient plantés sur les places ou dans les marais, prés et autres biens dont les communes avaient eu ou recouvreraient la propriété. Enfin, une loi d'août 1792 disposa que les communes qui justifieraient avoir anciennement possédé des biens ou droits d'usage quelconques dont elles auraient été dépouillées en totalité ou en partie par les seigneurs, pourraient se faire réintégrer dans la propriété ou possession de ces biens, nonobstant tous édits, déclarations, lettres patentes, arrêts du conseil, jugemens, transactions et possession contraire, à moins que les anciens seigneurs ne représentassent un acte authentique prouvant qu'ils avaient légitimement acheté ces biens.

3. Les communes étant affranchies des dernières entraves de la féodalité, on leur ordonna d'être justes à leur tour et de payer leurs dettes. Cette libération devait s'opérer d'abord et autant que possible avec les bénéfices obtenus sur la revente des domaines nationaux qu'elles avaient été autorisées à se faire adjuger. En cas d'insuffisance de ce bénéfice, elles devaient vendre en tout ou en partie leurs biens patrimoniaux. Enfin, pour dernière ressource, elles devaient s'imposer des sous pour livre additionnels à leurs contributions, dans les limites fixées par la loi. Si tous ces moyens réunis étaient encore insuffisans pour acquitter toutes les dettes des communes, le reste était mis à la charge de l'État.

4. Mais en 1793, dans des vues politiques qui tendaient à multiplier les petits propriétaires, on autorisa les habitans à partager entre eux ce qui n'aurait pas

été vendu, et même à vendre à leur profit ce qu'ils ne voudraient ni partager ni se réserver en commun.

5. Une loi d'août 1793 déclara que les dettes des communes étaient dettes nationales; qu'en conséquence tout l'actif des communes dont l'État se chargeait de payer les dettes, lui appartiendrait jusqu'à concurrence du montant de ces dettes. L'actif des communes n'entra dans le domaine public que pour être aussitôt mis en vente. L'aliénation de leurs biens se poursuivit sur tous les points, soit au nom de la nation, soit au nom des habitans; seulement on ne toucha pas à leurs bois, mais on en fit verser le produit à la trésorerie.

6. Dès le mois de mai 1791, la perception de tous les octrois avait cessé. Il ne resta aux communes, pour subvenir à leurs dépenses courantes et annuelles, que la ressource de quelques sous additionnels sur les diverses contributions publiques, et une attribution sur les amendes de police.

§. III. PRINCIPE D'AMÉLIORATION.

On cesse de vendre les biens des communes. — On rétablit les octrois. — États de dépenses. — Comptes rendus.

1. On sentit que la détresse des communes était un grand obstacle à la prospérité publique. Une loi de mai 1797 porta qu'il ne serait plus fait aucune vente de leurs biens; que néanmoins les ventes légalement faites auraient leur plein et entier effet, et qu'à l'avenir les communes ne pourraient faire ni aliénation ni échange de leurs biens, sans une loi spéciale.

2. On revint aussi à un système d'impôts sanctionné par l'usage de tant de siècles; on ordonna qu'en cas d'insuffisance des centimes additionnels affectés aux dépenses des communes, il y serait pourvu par des taxes indirectes et locales, dont le corps législatif se réservait d'autoriser la perception. Ce fut le premier pas fait vers le rétablissement des octrois, et une loi d'octobre 1798 les remit en vigueur à Paris.

3. En décembre suivant, parut un réglement fort sage, applicable à toutes les communes. Il prescrivait la formation de ces états préalables de recette et de dépense, que Louis XIV avait établis et qui, cinq ans plus tard, furent appelés *budgets*. Ces états devaient être proposés chaque année par les communes, et arrêtés par le département.

4. Les comptes des communes étaient rendus par l'agent municipal et le percepteur, à l'administration cantonnale; celle-ci les arrêtait, et rendait son propre compte au département. Des peines étaient instituées contre les comptables retardataires, et l'application en était confiée aux tribunaux.

§. IV. Vicissitudes.

Le gouvernement ressaisit la tutelle des communes. — Accroissement de revenus. — Manutention financière. — Budgets. — Comptes. — Prélèvemens. — Centralisation excessive. — Les communes sont dépossédées de leurs biens.

1. Depuis 1789 jusqu'à 1800, la tutelle des communes avait été exercée par le corps législatif. Le gouvernement laissait à l'administration supérieure, dans

chaque département, le soin de surveiller les officiers municipaux dans les détails de leur économie, sans s'y immiscer lui-même; il se bornait à solliciter le zèle et la vigilance, et à indiquer par des instructions générales les améliorations qu'il croyait possibles selon les temps. L'administration départementale statuait définitivement sur toute affaire communale qui n'exigeait point de loi, et une loi n'était nécessaire que pour les acquisitions, aliénations ou échanges d'immeubles, pour les emprunts, pour les contributions extraordinaires, ou pour l'établissement d'un octroi. Ainsi les affaires courantes se terminaient en famille, sur le lieu même, sans lenteur et sans frais.

Sous le régime impérial, le gouvernement reprit cette tutelle. Les communes purent acquérir, vendre, échanger, lever des contributions extraordinaires, établir des octrois, en vertu de simples décrets, sans le concours du corps législatif. Ce changement s'opéra graduellement et par usage, plutôt que par une loi générale. Pour toutes ces affaires, on exigea des délibérations motivées des conseils municipaux; et pour les aliénations, acquisitions et échanges, des enquêtes *de commodo et incommodo* faites, non devant le juge comme le prescrivait l'ordonnance de 1667, mais devant le sous-préfet. Les contrats passés par les maires ne furent pas non plus soumis à l'homologation des tribunaux. Les communes ne purent plaider ni transiger sur procès qu'avec autorisation du conseil de préfecture, donnée sur l'avis de trois jurisconsultes désignés par le préfet, et le gouvernement se réserva l'approbation définitive des transactions.

2. Les octrois rétablis partout s'exploitèrent d'abord

sous l'administration des maires. Mais, en 1812, la surveillance et la perception de ces droits furent données à une régie générale, à peu près comme, au milieu du siècle précédent, on avait fait pour le fermier général des aides.

Les communes avaient recueilli les débris de leur ancien patrimoine. Elles jouirent, en outre, de cinq centimes additionnels aux contributions foncière et mobilière de leur territoire, d'une attribution sur les patentes, d'une portion dans les amendes de police. Elles affermèrent, à leur profit, le droit de chasse dans les forêts communales, le droit de pêche dans les rivières non navigables lorsqu'elles étaient propriétaires des bords. Elles purent aussi, avec l'autorisation du gouvernement, établir des droits de pesage, mesurage et jaugeage publics, et des droits de location et d'occupation dans les halles et marchés, et sur la voie publique, perceptions qui jadis avaient appartenu aux seigneurs, et qu'à ce titre les lois de 1790 avaient supprimées. Les communes furent autorisées à accepter des dons et legs : les plus petits droits d'expédition dans leurs greffes furent soigneusement recueillis; enfin, on voulut que l'excédant habituel des recettes sur les dépenses, au lieu de séjourner dans leurs caisses, fût placé au trésor public, et leur portât intérêt.

3. Les communes eurent hypothèque légale sur les biens de leurs administrateurs. Mais, vu l'amovibilité de ceux-ci, et la gratuité de leurs fonctions, c'est une garantie difficile à saisir, et qui peut souvent devenir illusoire : ce fut donc sur les receveurs que le gouvernement porta spécialement son exigence. Il se réserva

la nomination de ces comptables sur une triple liste présentée par les conseils municipaux dans les communes jouissant de plus de vingt mille francs de revenu; et dans celles d'un ordre inférieur, leur fonction fut attribuée aux percepteurs des contributions publiques, ceux-ci étant nommés par le gouvernement sans le concours des municipalités. Il fut défendu aux maires de s'immiscer dans la manutention des fonds, soit pour recevoir, soit pour payer; mais aux maires seuls appartint le droit de délivrer, au profit des créanciers des communes, des mandats de paiement sur les receveurs; les autorités supérieures, préfets et sous-préfets ne purent s'arroger cette fonction.

4. Le gouvernement traça le modèle des budgets des communes, comprenant l'aperçu des recettes et le projet des dépenses. Le maire dut proposer ce budget au conseil municipal, celui-ci délibérer sur chaque article, le sous-préfet donner son avis, le préfet arrêter définitivement. Mais, pour les communes de quelque importance, ce réglement définitif des budgets dut se faire en conseil d'État; on n'y appela d'abord que celles qui avaient vingt mille francs de revenu; bientôt on descendit jusqu'à dix mille francs dans des vues de fiscalité plus encore que de surveillance. Dans tous les cas, le budget fut donné pour règle invariable au maire pour ses mandats, au receveur pour ses paiemens. Tout paiement fait par celui-ci sans autorisation légale, et hors les termes du budget, dut être considéré comme déficit, et emporter destitution.

5. D'abord, les comptes des recettes et dépenses municipales furent réglés définitivement par les sous-préfets; ensuite cette fonction fut réservée aux préfets,

à l'exception des comptes des villes ayant plus d'un million de revenu, lesquels étaient envoyés au ministre de l'intérieur pour être arrêtés par lui, et soumis au gouvernement s'il y avait lieu. Pour toutes les autres communes, les préfets envoyaient seulement au ministre le résultat annuel des comptes et de leur révision. S'ils n'allouaient pas tous les articles, ils ordonnaient la réintégration du montant des dépenses rejetées, à l'effet de quoi ils pouvaient délivrer une contrainte contre les receveurs. Les contestations sur leurs décisions se portaient devant le conseil d'État.

Mais la loi du 16 septembre 1807 ayant créé une cour des comptes pour les recettes et les dépenses de l'État, on attribua aussi à cette cour, comme du temps de Saint-Louis, le jugement des recettes et dépenses des communes dont les budgets étaient réglés par le gouvernement.

6. Tout cela était sage; mais bientôt les nécessités de l'État devinrent plus pressantes, et on voulait faire croire au monde que, malgré les charges de guerre, nos contributions n'augmentaient pas. On rejeta sur les communes beaucoup de dépenses étrangères à leur service, même une moitié du traitement des préfets. On leur fit supporter jusqu'à quatorze sortes de prélèvemens, au profit du trésor public, au profit des départemens, ou bien pour former ce qu'on appelait *des fonds communs*. L'idée de resserrer les liens de fraternité entre les communes, en faisant venir les riches au secours des pauvres, était plus spécieuse qu'équitable, et quel que fût son mérite, l'abus l'a pour long-temps discréditée. Enfin les communes furent exploitées de toute manière, et il parut que le

gouvernement ne surveillait si bien leurs affaires que pour s'emparer des plus faibles économies comme des plus fortes.

7. Elles se plaignaient surtout de son intervention trop minutieuse. Une direction générale de leur comptabilité avait été établie en 1810 près du ministère de l'intérieur, et attirait une foule de menus détails qui étaient de nature à être réglés, ou seulement surveillés par les préfets. Il fallait lui soumettre les plans et devis de toute construction ou reconstruction excédant mille francs. Ces plans, mal tracés, parce que les petites villes manquaient de dessinateurs, revenaient souvent avec des changemens auxquels le terrain ne se prêtait pas. On perdait en explications la saison des travaux. Quelquefois on était forcé d'abandonner un projet utile, à moins que l'administration locale ne réformât elle-même, et sans rien dire, les changemens faits à Paris; ainsi le gouvernement perdait son autorité pour vouloir l'appliquer à de trop petites choses. Cela rappelait cette réflexion de Montaigne : « Les hommes d'entendement accusent encore « aujourd'huy l'usage des rois de Perse de tailler les « morceaux si courts à leurs agens et lieutenans, « qu'aux moindres choses ils eussent à recourir à leurs « ordonnances; ce délai, en une aussi longue étendue « de domination, ayant souvent apporté de notables « dommages à leurs affaires. »

8. Une loi du 20 mars 1813 transféra au trésor public, sous le nom de la caisse d'amortissement, la propriété de tous les biens-fonds des communes, n'exceptant que les édifices et emplacemens affectés à un service public, les communaux (c'est-à-dire les pâtis

dont les habitans jouissent en commun) et les bois. Pour ceux-ci, l'État gagnait davantage à les laisser aux communes : d'une part, il se faisait payer par les adjudicataires un dixième en sus du prix de leur adjudication, pour indemnité des frais de surveillance de ces bois qui, de tout temps, furent aménagés par ses agens forestiers : en 1789 ce droit était de vingt-six deniers pour livre. D'autre part, il exerçait sur le produit des coupes extraordinaires un prélèvement de vingt-cinq pour cent à titre de fonds commun de travaux publics, et ce prélèvement finit par être de cinquante pour cent. Comme tout le produit des coupes extraordinaires était versé à la caisse d'amortissement, à la disposition du gouvernement, il en revenait souvent bien peu de chose aux communes propriétaires.

Les biens retirés aux communes, et qu'on appela cédés, furent mis en vente au profit du trésor public, et en échange elles reçurent, en inscriptions de cinq pour cent consolidés, une rente proportionnée au revenu net de ces biens. Pour faire le décompte de ce net, on retrancha du revenu brut tout ce qu'on put, savoir : montant des contributions, montant des réparations calculé au dixième, au quart ou au tiers, selon qu'il s'agissait de biens ruraux, de maisons ou d'usines ; on en retrancha même encore un dixième pour un prélèvement précédemment imposé sur tous les revenus fonciers des communes pour les besoins généraux du culte religieux.

§. V. Restauration.

Remise des biens non vendus. — Recherche des biens usurpés. — Octrois rendus aux maires. — Suppression de plusieurs prélèvemens. — Contributions extraordinaires et emprunts. — Quelque relâchement dans la centralisation. — Réglement des dépenses. — Comptabilité.

1. En 1816, une partie de ces biens des communes restait encore entre les mains du gouvernement. La loi du 28 avril ordonna que ceux qui n'étaient pas vendus leur seraient remis.

2. Les lois de 1793, sur le partage des biens communaux, avaient donné lieu à une foule d'abus et d'usurpations. Une loi plus sage de février 1804 avait maintenu en possession, à certaines conditions, les détenteurs de biens communaux jouissant en vertu d'un partage dont il n'aurait pas été dressé acte. Mais cette loi avait été mal comprise et mal exécutée. Les usurpateurs craignant de se voir déposséder, ou d'être contraints à tenir compte des fruits des portions de terrain par eux occupées depuis nombre d'années, avaient redoublé d'efforts pour dérober à l'administration la connaissance de leurs envahissemens. D'un autre côté, les maires avaient mis peu de diligence dans la recherche des biens communaux ainsi envahis; et cette mollesse pouvait être attribuée à la crainte de ruiner les usurpateurs, car on n'était point autorisé à transiger avec eux, lors même que des dépenses de défrichement, de plantation, de clôture ou de construction faites sur le terrain usurpé, semblaient commander

quelques ménagemens. Le Roi voulut, d'une part, faire rentrer les communes dans la jouissance de leurs biens usurpés, ou les mettre à même d'en retirer une redevance annuelle; d'autre part, amener les usurpateurs à légitimer leur possession par un sacrifice modéré, de manière que les autorités locales n'eussent plus de motifs pour tolérer l'envahissement. Tel fut le but de l'ordonnance du 23 juin 1819, dont le succès a répondu à l'attente de Sa Majesté.

3. L'administration directe des octrois rentra dans les attributions des maires, par une loi de décembre 1814. Les conseils municipaux furent maintenus dans le droit de délibérer sur l'établissement, les tarifs et les réglemens; et les villes jouissant de ces taxes locales furent autorisées à opérer sur ce produit le remplacement de la contribution personnelle et mobilière de leurs habitans.

4. On supprima un grand nombre de prélèvemens auxquels les revenus des communes avaient été soumis sous le régime impérial: on conserva seulement celui de dix pour cent sur les octrois, destiné originairement au pain de soupe des soldats. La contribution des communes pour les dépenses du casernement fut restreinte dans de justes bornes. Elles eurent encore à concourir pour la dépense des enfans trouvés, en cas d'insuffisance des fonds généraux affectés à ce service.

5. Les lois de finances continuèrent d'imposer cinq centimes additionnels au principal des contributions foncière, personnelle et mobilière, pour les dépenses courantes et annuelles des communes, mais en exceptant celles qui déclareraient n'avoir pas besoin de cette ressource. On régla que les villes de cent mille fr. de

revenus ne pourraient faire aucun emprunt, ni imposer aucune contribution extraordinaire, autrement qu'en vertu d'une loi, si ce n'est dans des cas urgens, dans l'intervalle des sessions, et seulement jusqu'à concurrence du quart de leurs revenus. Dans les communes d'un ordre inférieur, il dut être statué par ordonnances du Roi, rendues sur la demande du conseil municipal, auquel on adjoignit les plus forts contribuables en nombre égal à celui des membres de ce conseil.

6. Tout en conservant au gouvernement une surveillance qui n'est pas moins dans l'intérêt des communes que dans l'intérêt de l'État, on s'occupa de diminuer les inconvéniens de la centralisation. D'après une ordonnance du mois d'août 1821, les délibérations des conseils municipaux durent être exécutées sur la seule approbation du préfet, toutes les fois qu'elles sont relatives à l'administration des biens appartenant à la commune, à des constructions, réparations, travaux et autres objets d'intérêt communal. Les préfets durent seulement rendre compte au ministre de l'intérieur, des délibérations approuvées par eux, et il fut dit que, lorsque sur l'avis écrit et motivé du conseil de préfecture, ils jugeraient que la délibération d'un conseil municipal ne serait pas relative à des objets d'intérêt communal, ou s'étendrait hors de cet intérêt, ils en référeraient au ministre. Les plans et devis des réparations et constructions de bâtimens appartenant aux communes ne furent plus soumis au ministre, à moins que la dépense projetée ne s'élevât au-dessus de vingt mille fr.; hors ce cas, ils purent être adjugés et exécutés sur la simple approbation du préfet.

Ce fut une grande amélioration. Cependant trop de détails venaient encore à Paris. Si aux retards obligés du voyage se joignent des prolongations de séjour, les affaires perdent leur principal mérite, qui est l'opportunité.

Une loi de 1824, relative aux chemins communaux, porta une nouvelle atteinte à la centralisation, en permettant de faire toutes acquisitions, ventes ou échanges de terrain, sur la seule autorisation donnée par le préfet en conseil de préfecture, toutes les fois que la valeur de ces terrains n'excède pas trois mille fr.

Un réglement ministériel de septembre 1824 détermina avec sagesse les limites de l'autorité préfectorale, en ce qui concerne l'administration des communes; on y remarqua le passage suivant :

« Afin que les préfets et sous-préfets jugent bien de « leurs positions envers les communes, il leur importe « de se persuader qu'elles ne sont pas seulement une « fraction administrative; qu'elles ont une existence « qui leur est propre; qu'elles sont constituées aux « yeux de la loi comme autant de personnes civiles; « que le gouvernement n'a à leur égard qu'un droit de « tutelle; qu'il n'exerce sur leur administration qu'une « action de contrôle; que par conséquent les préfets « et sous-préfets ne sont point investis de cette admi- « nistration, qu'ils n'en ont que la surveillance, qu'ils « ne peuvent faire par eux-mêmes aucun acte du pou- « voir municipal placé sous leur autorité sans en faire « partie, et dont l'exercice appartient exclusivement « aux maires et aux conseils municipaux, selon l'or- « dre de leurs attributions. Il est d'autant plus essentiel « d'observer ces limites, qu'elles touchent à des inté-

« rêts plus nombreux, et qu'on doit principalement « attribuer les plaintes qui se sont élevées sur le ré- « gime communal, à ce que ces limites n'ont point « été assez respectées par le précédent gouvernement, « qui a laissé après lui, dans la marche des affaires, « une impulsion dont on n'est pas encore suffisam- « ment revenu. En cela, comme en toutes choses, il « tendait sans cesse à l'arbitraire. Le pouvoir légitime « ne doit tendre qu'à ce qui est légal, juste et régu- « lier; il veut que les communes soient bien adminis- « trées, mais il le veut pour elles, pour leur prospérité, « pour leur satisfaction; et il serait contraire à ses « vues de ne point leur laisser, dans la gestion de leurs « affaires, toute la liberté qui peut se concilier avec « les garanties qu'elles exigent. Cette liberté n'exclut « point les règles, ou plutôt elle ne peut exister qu'a- « vec elles et par elles. »

7. Quant aux budgets des communes, on fit de celles-ci trois classes. Pour les villes ayant cent mille fr. de revenus, le budget fut réglé par le Roi, et dut être rendu public annuellement par la voie de l'impression, ainsi que le compte des recettes et dépenses. Au-dessous de cent mille francs, les budgets furent réglés par les préfets, et par les sous-préfets pour les petites communes ayant moins de cent francs de revenus.

Voici quels étaient les principes sur cette matière à la fin du règne de Louis XVIII. « Les conseils muni- « cipaux délibèrent sur les budgets et ne les règlent « point. Toutefois les préfets et les sous-préfets ne « doivent pas perdre de vue, soit qu'ils aient à les ré- « gler, soit qu'ils n'aient qu'à donner leur avis, que

« ces conseils sont les organes des communes, et en « position de mieux connaître leurs besoins, de mieux « apprécier l'application de leurs ressources; qu'à ce « double titre il importe de respecter, autant que « possible, leurs propositions; de ne point les chan- « ger ou modifier sans des raisons suffisantes, prises « soit dans la législation, ou dans la régularité des « recettes et des dépenses, ou dans des motifs d'éco- « nomie; ils ne doivent pas perdre de vue que toute « dépense communale doit avoir été consentie par le « conseil municipal, à moins qu'elle ne soit formelle- « ment ordonnée par les lois, exigée pour un service « communal indispensable, ou qu'elle ne résulte d'un « jugement passé en force de chose jugée; que, dans « ce cas même, le conseil doit avoir été entendu sur « la dépense à porter au budget : enfin ils ne doivent « pas perdre de vue qu'une dépense qui ne serait point « communale par sa nature, ne peut être votée ou « consentie par le conseil municipal, ni être portée au « budget, sans une autorisation spéciale du ministre « de l'intérieur. »

8. Les comptes des receveurs municipaux, pour toute commune de dix mille francs de revenus au moins, furent soumis au jugement de la cour des comptes, après délibération des conseils municipaux; au-dessous de cette somme, ils furent arrêtés par les préfets en conseil de préfecture. Les communes et leurs comptables purent se pourvoir par-devant la cour des comptes contre ces arrêtés de compte faits par les préfets, ce recours restant ouvert pendant trois mois. Enfin les sous-préfets eurent le droit d'arrêter les comptes de toute commune ayant moins de cent francs

de revenus, et le pourvoi contre leurs arrêtés dut être porté devant le conseil de préfecture.

Une ordonnance royale d'avril 1823 sanctionna de nouveau tout ce qu'il y avait d'utile dans les dispositions précédemment prescrites sur la comptabilité des communes, et y ajouta des règles plus étroites. Elle rappela que les dépenses ne pouvaient être faites que conformément au budget de chaque exercice, ou aux autorisations extraordinaires données par qui de droit, et dans les mêmes formes; qu'elles ne pouvaient être acquittées par le receveur municipal, sans une ordonnance ou mandat préalable du maire sur un crédit régulièrement ouvert; que tout mandat de paiement devait énoncer l'exercice et le crédit auxquels la dépense s'applique, et être accompagné de pièces justificatives pour la légitimité de la dette et la garantie du paiement, et la nature de ces pièces fut déterminée par l'ordonnance. Il fut dit que l'exercice serait clos à la fin de l'année qui suit celle dont il porte le nom, et qu'alors les crédits non consommés sur cet exercice seraient annulés.

Au moyen des instructions dont cette ordonnance fut suivie, et des formules de toute espèce dont on répandit des modèles, le conseil municipal de la plus petite commune put savoir ce que c'est qu'une comptabilité régulière, et les comptes de son receveur devinrent un microcosme de ceux du trésor royal.

SECONDE PARTIE.

PROVINCES ET DÉPARTEMENS.

CHAPITRE PREMIER.

ORGANISATION GÉNÉRALE.

§. Ier. AVANT CLOVIS.

Dureté du fisc romain. — Assemblées générales.

1. LES institutions sur lesquelles nos recherches vont maintenant s'exercer, peuvent être appelées secondaires, soit qu'on parte de la base de l'édifice social ou de son sommet. Placées entre le gouvernement et les communes, elles doivent modérer celles-ci sans les comprimer : elles servent à lier les intérêts de localité entre eux et avec l'État. Elles sont indipensables pour faire mouvoir utilement, et à point nommé, tous les membres du corps politique ; si leur action est bien réglée, elles deviennent un puissant ressort de civilisation générale.

Nous ne répéterons pas ce que nous avons dit dans notre première partie sur la division territoriale de la Gaule, et sur le pouvoir des gouverneurs romains.

Les peuples ne furent pas assez heureux sous ce joug, pour qu'on recherche comment il était lié; ils subirent toutes les conséquences d'une trop vaste domination, conséquences dont la première est toujours le despotisme.

L'empire n'avait fait de ses institutions secondaires que des instrumens de fiscalité. Pour apprécier la condition des Gaulois, il faut jeter un coup d'œil sur le système des impôts.

L'impôt territorial était le plus lourd et le plus vexatoire. Le domaine impérial en était exempt : ce domaine absorbait près du tiers de la Gaule; les confiscations et déshérences auraient fini par lui donner tout le reste.

L'empereur avait seul le droit d'établir, de changer ou d'augmenter les impôts. On appelait *indictions*, des édits bursaux renouvélés tous les quinze ans, et que l'empereur signait solennellement avec de l'encre couleur de pourpre. Ces édits réglaient le montant de l'impôt. A l'expiration des quinze années, ce montant était déterminé de nouveau, d'après les changemens de circonstances. Les rôles ainsi modifiés, étaient publiés ou indiqués dans un nouvel édit; les augmentations s'appelaient *super-indictions*.

Tous les biens-fonds étaient soumis à un cadastre qui se formait sur les déclarations discutées des propriétaires. Il désignait pour chaque domaine le nom du possesseur, le nombre d'arpens, le genre de culture de chaque pièce, la quantité de semence à y mettre. C'était sur ce cadastre qu'on répartissait les indictions et super-indictions, contributions en grains pour la nourriture des troupes, autres pour frais d'en-

rôlement, habillement et équipement, autres pour l'entretien des chemins, des fortifications, etc.

Un champ avait-il été ravagé par la grêle, par l'ennemi, le propriétaire obtenait un dégrèvement; mais s'il lui restait d'autres champs en valeur, le dégrèvement de l'un était reporté sur les autres. Héritait-on de terres fertiles et de landes improductives, il fallait tout accepter ou tout refuser, afin que les bonnes terres garantissent au fisc le paiement de ses droits sur les mauvaises.

Toutes les contributions réparties par arpent emportaient l'hypothèque du fonds; le fisc faisait vendre au bout de l'an les propriétés dont toutes les charges n'étaient pas acquittées. Les gouverneurs connaissaient en première instance des affaires civiles ou criminelles auxquelles la répartition ou la levée de l'impôt pouvaient donner lieu. L'appel de leurs sentences était porté devant l'empereur ou le préfet du prétoire, et provisoirement elles devaient être exécutées.

Il y avait, en outre, un impôt personnel ou capitation, portant sur tous les habitans;

Imposition lustrale payable par les marchands;

Divers menus droits, réunis sous le titre de *charges sordides*, et dont la classe des *honestiores* était exempte: le produit en était affecté à l'entretien des ateliers monétaires, ainsi que des manufactures d'armes que l'empereur possédait dans plusieurs grandes villes;

Droits de douanes à l'importation et à l'exportation;

Impôt sur les transactions;

Impôt sur les consommations.

Pour terminer ce tableau, nous allons rapporter, d'après les historiens, ce qui se passa relativement au

cadastre ordonné par Galère. Ce Galère, on ne le sait que trop, ne fut pas le seul tyran.

« Les commissaires chargés du dénombrement répandaient partout autant d'effroi que des ennemis. On mesurait chaque champ; on comptait les arbres, les ceps de vignes, et, pour ainsi dire, les mottes de terre : on faisait registre des hommes et des animaux. La nécessité des déclarations remplissait les villes d'une multitude de paysans et d'esclaves; les pères y traînaient leurs enfans : tout retentissait de coups de fouet et de gémissemens. On mettait les enfans, les esclaves, les femmes à la torture, pour vérifier les déclarations des pères, des maîtres, des maris; on tourmentait les possesseurs eux-mêmes, et on les forçait par la douleur à déclarer plus qu'ils n'avaient. La vieillesse ni la maladie ne dispensaient personne de se rendre au lieu ordonné. On fixait arbitrairement l'âge de chacun; et, comme, selon les lois, l'obligation de payer la capitation devait commencer et finir à un certain âge, on ajoutait des années aux enfans, on en ôtait aux vieillards. Les premiers commissaires avaient travaillé à satisfaire l'avidité du prince : cependant Galère en envoya d'autres, et à plusieurs reprises, pour faire de nouvelles recherches; et les derniers venus voulant enchérir sur leurs prédécesseurs, surchargeaient à leur fantaisie, et ajoutaient au rôle plus qu'ils ne trouvaient dans les biens, ni dans le nombre des habitans. Pourtant les animaux périssaient, les hommes mouraient, et après la mort on les faisait vivre sur le rôle; on exigeait encore la taxe des uns et des autres. Il ne restait d'exempts que les mendians; leur misère les sauvait de l'imposition, mais non pas de la barba-

raient voulu fermer les yeux, notait les injustices qu'ils avaient pu commettre ; et, au retour de la mission, il en faisait rapport au Roi. Tout envoyé qui avait toléré des exactions, subissait un châtiment sévère. (1)

3. Outre les assises que les *missi dominici* tenaient tous les trois mois dans chaque comté, ils tenaient une fois par an des assises provinciales, où les évêques, les abbés, les avoués des églises, les comtes, les seigneurs, les centeniers et les principaux échevins étaient obligés de se trouver en personne, ou par représentans. Cette institution, dit Condillac, opéra un rapprochement utile ; la noblesse et le clergé cessèrent de se haïr ; le peuple cessa d'être foulé, et tous les ord... concoururent au bien général.

§. III. Gouvernement féodal.

D'abord les comtes n'avaient été envoyés da... districts que pour un an. Bientôt ils achetèrent ... tinuation de leurs offices ; premier changer... détermina sans doute l'institution des *missi* ... Plus tard, lorsque les comtes eurent retenu ... tions à titre de *fief* (comme nous l'avons ... la première Partie), ils ne voulurent p... les envoyés royaux. On crut y remédier ... chaque évêque, dans son diocèse, la qu... du Roi. Cela fonda des prétentions pou... sans relever l'autorité royale.

Dans le systèm... droit de propri...

(1) *Ut* ca... *præbeat.* (C...

s'étendit
bunal les
on établit
rtains cas
ules jus-
aient leur
à ferme ;
evôtés for-
aussée. On
rmait le Roi
ait même les
rtre, rapt ou
revôts royaux
Normandie ;
nais et en Au-
ii), comme en

rent d'abord tous
stice, mais ne ju-
es prevôts. Ceux-ci
s par quatre prud'-
ls, ou de deux au
ne devait être trai-
elaient comme asses-

acient, recipient jus suum
nos nostra jura et nostram
ostra sunt ibi scribentur...
nobis baillivi nostri, etc.

ri per singulos præpositos po-
es, legitimos et boni testimonii,
s ad minùs consilio negotia villæ
ce de 1190.)



Mais les possesseurs de grands fiefs, tant pour l'éclat de leur cour que pour le bien de leurs vassaux, continuèrent la plupart à tenir des assises générales, semblables à celles que les *missi dominici* avaient convoquées tous les ans dans chaque province; et ce fut l'origine des états particuliers que quelques provinces conservèrent jusqu'à la révolution de 1789.

§. IV. Baillis et sénéchaux du Roi.

Création de ces officiers. — Autorité judiciaire. — Autorité militaire. — Autorité financière. — Autorité administrative. — Nomination. — Réglemens. — Responsabilité morale.

1. Le Roi eut aussi des sénéchaux et des baillis. Ces deux titres sont toujours réunis dans les ordonnances. Cependant on a cru remarquer que le titre de sénéchal était propre au pays de droit écrit, celui de bailli aux pays coutumiers (1). Ces officiers existaient-ils avant Philippe-Auguste? Il paraît que les seuls prevôts résidaient alors dans les domaines du Roi, et qu'ils étaient sous les ordres du grand-sénéchal de France; que si le Roi avait déjà des baillis, ce n'étaient que des commissaires, des envoyés. Philippe, lors de son départ pour la Terre-Sainte, les fixa, en augmenta le nombre, leur assigna des arrondissemens (2). Leur juridiction n'embrassa d'abord que les

tumes anglaises, recueillies par Littleton, avec des observations historiques par David Houard.

(1) Villaret, Histoire de France, règne de Charles V.

(2) *Et in terris nostris baillivos nostros posuimus qui in baillivis suis singulis mensibus ponent unum diem qui dicitur assi-*

domaines du prince. Sous Saint-Louis, elle s'étendit sur tout le royaume; on dut porter à leur tribunal les appels interjetés des justices seigneuriales; on établit la doctrine des *cas royaux*, c'est-à-dire de certains cas privilégiés qui appartenaient de droit aux seules justices royales. Il y eut des baillis qui achetaient leur bailliage pour un temps, ou qui le tenaient à ferme; on les appelait petits baillis. Plusieurs prevôtés formaient le ressort d'un bailliage ou sénéchaussée. On appelait du prevôt au bailli, celui-ci informait le Roi des délits commis par les prevôts; il pouvait même les destituer pour cas graves, tels que meurtre, rapt ou trahison. Dans quelques provinces, les prevôts royaux avaient le titre de *vicomtes*, comme en Normandie; ou de *châtelains*, comme en Bourbonnais et en Auvergne; ou de *viguiers* (du latin *vicarii*), comme en Provence.

2. Les baillis et sénéchaux cumulèrent d'abord tous les pouvoirs. Ils présidaient à la justice, mais ne jugeaient point seuls, non plus que les prevôts. Ceux-ci étaient assistés dans leurs jugemens par quatre prud'hommes, sans le conseil desquels, ou de deux au moins, aucune affaire des villes ne devait être traitée (1). De même les baillis appelaient comme asses-

sia, in quo omnes illi qui clamorem facient, recipient jus suum per eos et justitiam sine dilatione, et nos nostra jura et nostram justitiam, et fore facta quæ propriè nostra sunt ibi scribentur.... De præpositis nostris significent nobis baillivi nostri, etc. (Ordonnance de 1190.)

(1) *Præcipimus ut baillivi nostri per singulos præpositos ponant quatuor homines prudentes, legitimos et boni testimonii, sine quorum vel duorùm ex eis ad minùs consilio negotia villæ non tractentur.* (Ordonnance de 1190.)

seurs, des chevaliers et autres personnes sages du pays (1); quelquefois même ils se bornaient à recevoir le serment de ces juges locaux, et après les avoir installés, ils se retiraient sans prendre part aux jugemens (2). Ils devaient comparaître au parlement, en personne ou par leurs lieutenans, y faire apporter par leur greffier les procès par écrit jugés à leur tribunal, et dont il était fait appel, assister aux plaidoiries des autres causes d'appel interjeté de leurs jugemens. Ils se transportaient dans chaque prevôté de leur ressort, pour y tenir des assises; et cette juridiction ambulatoire subsista jusqu'à l'érection des *présidiaux*, en 1552, établissement utile sous beaucoup de rapports, mais dont le véritable motif fut de donner tout d'un coup au trésor royal six cents offices à vendre.

3. Leur autorité militaire ne tarda pas à éprouver quelque restriction. En 1204, il fut ordonné qu'ils n'auraient aucun droit à la garde des châteaux et forteresses; en 1290, que les châteaux et forts seraient gardés sans rétribution par les prevôts et vicomtes. Certaines places eurent pourtant des commandans particuliers; ces places étaient au nombre de vingt-huit, sous Philippe IV. L'ordonnance du 12 mars 1316 leur ôta aussi le commandement des milices, pour le donner à un capitaine-général qu'elle institua dans chaque bailliage ou sénéchaussée; ce qui fait croire à Mably que les baillis et sénéchaux étaient déjà devenus suspects à la couronne pour les services trop importans qu'ils lui avaient rendus, et par l'éten-

(1) *Facient sua judicia de consilio militum, sapientum et bonarum gentium patriæ.* (Ordonnance de 1319.)

(2) Ordonnance de 1315.

due de leurs fonctions, [illegible] rappelait trop l'autorité des anciens comtes. Mais ces officiers restèrent chargés de faire observer les réglemens sur la milice, de faire la visite des forteresses, de mander les nobles pour aller à la guerre, de convoquer le ban et l'arrière-ban. Ils devaient maintenir la tranquillité et la sûreté publique, dissiper tout attroupement de rebelles, et, s'il le fallait, employer la force pour leur faire mettre bas les armes. Ils avaient à leurs ordres des compagnies d'archers, battant la campagne pour empêcher le brigandage, comme ces milices que les Romains entretenaient sous le nom de *latrunculatores*. Au quinzième siècle, elles étaient de quarante hommes; et une ordonnance de 1493 y appela spécialement les nobles du pays, comme devant être plus enclins à *la préservation du peuple*. Ces compagnies subsistèrent, mais avec moins d'éclat, jusqu'en 1720; elles furent alors réunies à celles de maréchaussée, ainsi nommées parce qu'elles appartenaient aux maréchaux de France. Celles-ci n'avaient eu d'abord que la connaissance des délits militaires; et comme elles étaient commandées par des prevôts des maréchaux, on conserva la dénomination de *cas prevôtaux* pour certains crimes qui continuèrent à se juger militairement.

4. Les baillis et sénéchaux étaient receveurs des domaines du Roi, et en cette qualité ils comptaient devant la chambre des comptes. Les prevôts étaient chargés aussi de quelques parties de recettes domaniales (1); mais, comme nous l'avons dit, la plupart

(1) M. Henrion de Pansey, dans son Traité de l'autorité judiciaire, établit [illegible] distinction entre les recettes des prevôts et

d'entre eux tenaient leurs prevôtés à ferme. En 1319, Philippe-le-Long institua des receveurs en titre, et ordonna que « nul bailli, ne sénéchal, ne autre offi-« cial du Roi ne reçoive rien, fors que les receveurs « à ce établis. » Néanmoins on leur enjoignit, en 1320, de compter des profits et émolumens des eaux et étangs, que sans doute ils continuaient de recevoir par eux-mêmes. On comptait alors deux fois par an, à Pâques et à la Saint-Michel. Les amendes, en cas de retard, étaient fortes pour le temps; une ordonnance de 1309 les fixait à dix livres par jour. En 1388, il fut ordonné que les sceaux et greffes des baillis et sénéchaux seraient affermés au profit du Roi, à des personnes qui n'auraient aucune liaison particulière avec ces officiers.

celles des baillis. La ferme des prevôtés ne comprenait que les domaines muables, c'est-à-dire ceux dont le produit était variable. La recette des baillis se composait de toutes les prestations fixes, et des droits éventuels dont la quotité était déterminée, et que pour ce motif on appelait le domaine non muable.

Pour jeter encore plus de jour sur cette question, nous rapportons l'extrait d'un mandement adressé, sous Philippe-le-Bel, par la chambre des comptes, au bailli du Cotentin pour venir compter en icelle, et de la manière dont il doit rendre ses comptes. Ce mandement contient l'énoncé de tous les articles qui doivent entrer dans ce compte, tant en recette qu'en dépense. Les voici :

Recette.

Domaines fieffés. — Domaines non fieffés. — Sceaux et écritures. — Gardes. — Reliefs, treizièmes et choses gagnées. — Forfaitures. — Amendes et exploits par le bailli, et par le vicomte, et combien par chacun. — Amendes d'échiquier. — Amendes de parlement. — Ventes de bois. — Exploits d'iceux. — Herbages d'iceux. — Tiers et dangers de bois. — Commune

En cessant d'avoir un maniement de deniers, ils conservèrent les parties les plus importantes de l'administration domaniale. Une ordonnance de 1413 les charge de faire rentrer dans les coffres du Roi les confiscations, forfaitures, épaves et déshérences. Ils avaient inspection sur les rivières, étangs, châteaux et manoirs du Roi. Ils pouvaient délivrer mandement sur le receveur de leur juridiction, jusqu'à la somme de deux cents livres par an, pour les frais de procès concernant le bien du Roi et de la justice; et s'il fallait des sommes plus fortes, ils s'adressaient au parlement pour y pourvoir.

5. Ils étaient chargés de l'administration publique; de faire lever les gors et empêchemens sur les rivières publiques; de faire curer les fossés pour l'écoulement

recette des choses qui ne doivent être mises entre les titres ci-dessus nommés.

Dépense.

Fiez et aumônes et rentes données à héritages. — Rentes dues à vie et à volonté, avec distinction d'icelles. — Gages de baillis, de vicomtes, de sergens, d'avocats et autres officiers pour la nécessité de la terre garder. — Dîmes dues pour prevôtés, pour bois, terres et rentes; et soit spécifié combien pour chacun. — Vivres, hoirs étant en la garde le Roi, et douaires.

OEuvres.

Dons, quittances et rémissions. — Deniers baillés à commissaires et autres personnes *qui seront tenues de compter et de montrer comment ils ont despendu.*—Terres achetées en paiement de dettes dues au Roi. — Deniers payés pour le Roi acquitter de dettes. — Dépens communs, c'est à savoir plait d'église, messages envoyés, justice faite, pain des prisonniers, malfaiteurs, querre et pendre, et les autres menus dépens tous ensemble.

des eaux; de faire travailler les mendians; de faire garder les ports et passages pour empêcher l'exportation du numéraire. Ils faisaient lever divers impôts pour le compte du trésor royal (1); le Roi leur adressait ses lettres patentes portant création de communes, ou permission aux communes de s'imposer; et ils donnaient des commissions aux receveurs élus par les villes pour la levée de ces aides. Ils étaient consultés pour savoir si telle ville avait droit de créer des consuls sans la permission du Roi. Ils assistaient, comme nous l'avons dit, à l'élection des officiers municipaux, et recevaient leur serment (2). On leur adressait les ordres de fabrication de monnaie, et ceux portant exemption ou remise de divers impôts. Ils étaient chargés d'empêcher le cours des espèces étrangères, de faire respecter la sauve-garde accordée aux sujets des puissances alliées, etc.; aussi voulurent-ils prendre le titre de gouverneurs, qui leur fut interdit en 1388.

6. Les baillis et sénéchaux furent d'abord annuels, puis on les nomma pour trois ans, ensuite on cessa de limiter la durée de leurs pouvoirs. Sous Charles VII, les officiers des bailliages et sénéchaussées proposaient au Roi deux ou trois sujets pour les places vacantes de baillis: le Roi choisissait, de l'avis de son conseil. Le bailli, à son tour, nommait son lieutenant, de l'avis de la cour de son bailliage. Ils restèrent amovibles, à la volonté du Roi, jusqu'à l'édit de 1467, portant qu'il ne serait donné aucun office s'il n'était

(1) Mandement au sénéchal de Beaucaire de lever un impôt sur les bestiaux étrangers conduits en France pour y paître pendant l'été. (Philippe V; 1345.)

(2) Lettres patentes pour la ville d'Angle, 1362.

vacant par mort ou résignation faite de bon gré et consentement du résignant.

7. Nous ne pouvons rapporter les règles de leur administration ; elles ne vinrent que successivement, et avec la complication des intérêts : en voici une pourtant qui est digne de remarque. D'après une ordonnance de Saint-Louis, il était défendu à tous baillis et sénéchaux de prohiber dans leur ressort l'exportation d'aucune denrée, sans avoir pris l'avis des prélats, des barons et des bourgeois (1). On regarde cet acte comme le plus ancien monument de l'admission de la bourgeoisie avec le clergé et la noblesse dans les délibérations publiques, depuis l'avénement de la troisième dynastie.

8. C'est encore Saint-Louis qui a établi la responsabilité morale des administrateurs. Son ordonnance générale, de décembre 1254, justifie pleinement cette réflexion du chancelier de L'Hôpital : « Nos prédécesseurs et majeurs ne sont moins à louer de leur prudence à faire loix, que de leur vaillance au fait de « guerre. » Elle défend aux baillis et sénéchaux de re-

(1) *Sanè ut rebus suis uti liberiùs eisdem militibus et burgensibus liceat, firmiter inhibemus ne senescalli nostri pro suæ auctoritatis arbitrio, bladi vel vini, vel aliarum rerum venalium ipsis faciant interdictum, quin ea eis liceat exportare, vel exportare volentibus vendere.... Si tamen causa urgens institerit, propter quam videatur interdictum hujus modi faciendum, congreget senescallus consilium non suspectum, in quo sint aliqui de prælatis, baronibus, militibus et hominibus bonarum villarum, cum quorum consilio dictum faciat interdictum; et semel factum, absque consilio consimili non dissolvat, nec interdicto durante, prece vel pretio cuiquam faciat gratiam specialem.* (Lettres patentes de 1254.)

cevoir des présens, soit par eux-mêmes, soit par leurs femmes, enfans et serviteurs; elle leur défend d'en faire aux gens tenant le conseil du Roi, à ses commissaires ou aux examinateurs des comptes; de s'intéresser dans les ventes ou adjudications publiques; de nourrir des troupeaux ailleurs que sur leurs propres héritages; de prendre femme ou d'acheter des biens-fonds dans l'étendue de leur juridiction (1). Elle leur défend de faire des tournées trop fréquentes, parce qu'ils fatiguaient les habitans par leur droit de gîte et de prise. Ce fut beaucoup pour le temps que de limiter ce droit de prise aux vivres, linge et chevaux qui leur étaient nécessaires pour la journée seulement; et

(1) *Jurabunt senescalli quòd, quandiù commissam sibi tenebunt bailliviam, tàm majoribus quàm mediocribus, tàm minoribus quàm advenis, tàm indigenis quàm subditis, sine personarum et nationum acceptione, jus reddent cum judicum suorum consilio juratorum, secundùm jura, usus et consuetudines in locis singulis approbatas. Jurabunt insuper jura nostra bonâ fide requirere et salvare, et aliorum jura scienter nec diminuere nec etiam impedire. Jurabunt etiam donum seu munus quodlibet à quâcunque personâ, per se vel per alios non recipere in pecuniâ, argento vel auro, vel rebus aliis quibuscunque mobilibus vel immobilibus, vel beneficiis personalibus vel perpetuis, præter esculenta et poculenta quorum valor in unâ ebdomadâ summam decem solidorum parisiensium non excedat, et quòd dicta dona seu beneficia dari uxoribus, liberis, fratribus vel sororibus, nepotibus vel consanguineis, consiliariis vel domesticis suis minimè procurabunt; imò bonâ fide diligentiam adhibebunt ne uxores aut aliæ gentes ipsorum munera accipiant. Jurabunt etiam quòd ab illis de suâ senescalliâ, nec ab aliis qui causam habeant coràm ipsis, vel scient in proximo habituros, mutuum non recipiant per se vel per alios, ultrà summam vigenti librarum quas reddent à die conventi mutui infrà duos menses, licet etiam creditor velit solutionis terminum prorogare. Addetur*

quand ce droit abusif fut entièrement aboli, les baillis et sénéchaux se dégoûtèrent de leurs tournées; ils n'en firent plus du tout; les États d'Orléans demandèrent qu'ils fussent tenus à une tournée annuelle, soit par eux-mêmes ou par leurs lieutenans. Enfin, Saint-Louis voulait qu'après être sortis de charge ils restassent cinquante jours dans le pays, ou y laissassent un fondé de pouvoir, pour répondre sur les plaintes qui seraient faites contre leur gestion.

Philippe-le-Bel ajouta à ces précautions en ordonnant que les fonctions de sénéchal ou de bailli seraient incompatibles avec celles de membres du conseil du Roi; que ces officiers ne pourraient recevoir aucune

juramento ipsorum quòd nihil dabunt vel mittent alicui de nostro consilio, vel uxoribus eorumdem, liberis vel aliis domesticis, vel illis qui compotum eorum recipient, atque illis quos ad visitandum terram vel facta eorum inquirenda mittemus. Inhibemus districtè baillivis nostris possessiones aliquas per se vel per alium emere, administratione suâ durante, in bailliviâ suâ, vel alia fraudulenter sine nostrâ licentiâ procedere; quod si fecerint, emptionem irritam esse, et possessiones sic emptas fisco nostro, si nobis placuerit, volumus applicari. Prohibentes insuper senescallis ne quandiù baillivi fuerint, sibi vel suis domesticis aut propinquis matrimonio copulent, tempore suæ bailliviæ, sine nostro speciali consensu, vel prædictos in religionibus ponant, aut beneficia ecclesiastica vel possessiones eis acquirant. Omnes autem baillivos majores et minores, finito officio, remanere volumus, vel saltem procuratorem sufficientem dimittere in ipsâ bailliviâ, per quinquagènta dies, ut de se conquirentibus coràm illis respondeant quibus hoc committetur. (Ordonnance de décembre 1254.)

Præcipimus quòd senescalli nostri non teneant armenta vel greges, nisi in propriis pascuis, si qua habent. (Ordonnance de février 1255.)

pension des villes et communautés de leur ressort, et que nul ne serait nommé bailli, sénéchal ou prevôt, dans le lieu de sa naissance (1). Ils devaient défendre les droits du Roi, *sans autrui grever à tort*, garder les secrets de l'État, et expédier les affaires le plus promptement possible, pour éviter tout dommage aux sujets (2). Ils étaient tenus à résidence; on ne leur permettait de s'absenter, pour leurs intérêts privés, qu'un mois ou cinq semaines au plus par an, *et non pas tout pour une fois, mais par partie* (3). Ils n'étaient payés de leurs gages qu'à proportion du temps qu'ils avaient passé dans leur juridiction (4). Ils devaient vaquer en personne aux devoirs de leur charge, et ne pas s'en remettre sur des subalternes ou des suppléans, tandis qu'eux-mêmes se livreraient à la mollesse et aux plaisirs (5). Ils ne devaient recevoir aucune

(1) *Nolumus quòd senescallus aliquis vel baillivus de nostro sit consilio; et si anteà receptus fuerit de nostro consilio, nolumus quòd suo durante officio se de eo aliquatenùs intromittat. Nolumus quòd aliquis consiliarius noster, baillivus vel senescallus, de cætero recipiat vel håbeat pensionem, nec ab aliquâ villâ vel communitate; et si aliqui habeant, volumus ut ex nunc dimittant easdem. Nolumus quòd aliquis præficiatur in senescallum, baillivum, vel præpositum, in loco undè oriundus dicitur.* (Philippe-le-Bel, ordonnance de mars 1302.)

(2) Philippe V, mars 1319.

(3) *Idem.*

(4) Charles VI, 1395.

(5) *Cum datum est nobis intelligi quòd officiales senescalliæ in suis officiis modicum residentes, commissis sibi officiis, non per se, sed per locum tenentem, non unum solùm, sed etiam plures, non solùm cùm absentes sunt, sed etiam in eorum præsentiâ et in eorum cameris et deliciis residentes, deserviunt, ex quibus cultus justitiæ periit, et subditi nostri multipliciter opprimuntur.* (Charles IV, mai 1322.)

dénonciation qu'après avoir fait jurer le dénonciateur qu'il n'y avait dans son fait ni haine ni malice, et qu'après lui avoir fait fournir caution pour les dépens, dommages et intérêts (1). Ils ne pouvaient faire ni le commerce ni le change, personnellement ou par gens interposés, ni être associés avec des commerçans (2). En 1388, il fut ordonné qu'ils auraient des lieutenans, lesquels ne seraient ni leurs parens, ni du conseil des villes, ni avocats; qu'ils en répondraient, et ne se feraient remplacer par eux qu'en cas de nécessité. En 1413, on leur défendit d'établir juges sous eux, de leur parenté, lignage ou affinité, ni de leur trop spéciale accointance par nourriture, ou autre grande affection. Louis XII voulut que leurs lieutenans fussent gradués. Les États d'Orléans demandèrent que les charges de sénéchaux et de baillis fussent toujours conférées à des militaires en état de conduire l'arrière-ban (3), et de prêter main-forte à la justice, et celles

(1) *Senescalli, baillivi nullas denuntiationes recipient, nisi eas probabiliter et rationabiliter viderint admittendas.... Non admittentur denuntiationes eorum nisi jurent quòd ad eas faciendas ex malitiâ non procedant.* (Louis X, 1315.)

Adjicimus quòd aliquis denuntiator, instructor, instigator, seu alius quocumque nomine censeatur, non admittatur ad prosequendum denuntiationem suam, nisi priùs de damnis et expensis refundentis dederit idoneam cautionem. (Philippe VI, 1338.)

(2) Déclaration du roi Jean, 1355.

(3) Quand le Roi ou les barons se trouvaient engagés dans quelque guerre, ils avaient le droit de mander non seulement les gentilshommes, ce qu'on appelait *lever le ban*, mais encore les hommes coutumiers de leurs États, ce qui était *convoquer l'arrière-ban*. Les nobles seuls étaient sujets au ban, et toutes personnes, sans distinction, soumises à l'arrière-ban, pourvu

de leurs lieutenans à des hommes de loi qui expédient les procès. Cela se fit ainsi : l'autorité judiciaire fut retirée aux baillis et sénéchaux, pour être exercée par leurs lieutenans, et ceux-ci devinrent les premiers officiers de judicature dans les bailliages et sénéchaussées.

Nous ne suivrons pas plus loin les uns ni les autres ; ils ne sont entrés dans notre cadre que comme admi-

qu'elles pussent porter les armes. Tout feudataire, évêque, abbé, abbesse, prêtre, clerc, gentilhomme ou roturier, devait marcher à la première réquisition du seigneur, avec l'équipage convenable à sa condition, fourni de provisions pour sa nourriture, et de voitures pour les transporter. On n'exceptait de cette loi que les maires, échevins, jurats, consuls et gouverneurs des villes, les jeunes gens au-dessous de seize ans, les vieillards au-dessus de soixante, les notaires, les médecins, les jurisconsultes, les boulangers, les meuniers, les pauvres, les malades, les nouveaux mariés pendant la première année de leur mariage, les femmes enfin toute leur vie, quoique, suivant l'usage de certains pays, elles fussent tenues d'accompagner leurs maris lorsqu'ils faisaient la garde ou le guet. Les pauvres cependant, les vieillards, les dames même, n'étaient pas absolument affranchis des charges de la guerre. Les premiers étaient employés à construire des ponts, à pratiquer des passages à travers les marais, à bâtir des forteresses, à faire sentinelle dans les villes et sur les frontières. Les seconds, si leurs facultés le permettaient, devaient mettre un homme à leur place. On obligeait les dames et les gens d'église à envoyer le nombre de chevaliers qu'ils devaient à raison de leur fief. Tous ceux en un mot que leur état dispensait d'être de l'expédition, y contribuaient du moins de leur argent. Dès que le ban ou arrière-ban avait été proclamé, tous ceux qui se trouvaient dans l'obligation de partir, étaient à l'abri de toute poursuite en justice. (*Établissemens de Saint-Louis*, Livre Ier. Voir aussi *Ducange* et *Velly*.)

nistrateurs, et non comme officiers de justice; et nous arrivons à l'époque où le pouvoir administratif commence à avoir ses agens particuliers. Mais avant de parler de ceux-ci, il faut jeter un coup d'œil sur quelques institutions qui s'étaient formées dans l'intervalle que nous venons de parcourir. (1)

(1) L'organisation judiciaire, lors de sa destruction en 17[illegible], comprenait, savoir · treize parlemens, deux conseils supérieurs, dix-huit cours des aides, onze chambres des comptes, trente-deux cours des monnaies et quinze juridictions des monnaies, le Châtelet de Paris, huit cent vingt-neuf siéges ou juridictions immédiates, présidiaux, sénéchaussées ou bailliages, et autres siéges royaux, ressortissant nûment et sans moyens aux parlemens ou aux conseils supérieurs. Les bailliages étaient des tribunaux de première instance au civil et au criminel, jugeant aussi les appellations des sentences rendues dans les justices seigneuriales. Le titre de présidial autorisait certains bailliages à juger en dernier ressort jusqu'à deux cent cinquante livres en principal. Les prevôtés, vicomtés, vigueries, ou châtellenies, connaissaient en première instance de toutes affaires civiles entre roturiers, et de tous les délits, excepté ceux qui étaient réservés aux bailliages. Ces petits siéges royaux avaient été supprimés en 1749 dans toutes les villes de bailliages. On comptait en outre environ cinquante-deux mille justices particulières des seigneurs. La France était régie par le droit écrit et par le droit coutumier. Il y avait soixante coutumes générales, c'est-à-dire observées dans tout le territoire d'une province, et quatre cent trente coutumes locales, propres à une seule ville ou même à un seul village. On distinguait trois sortes de justices seigneuriales, hautes, moyennes, et basses. Les deux premières, en matière civile, connaissaient de toutes les causes réelles, personnelles et mixtes, et des droits et devoirs dus au seigneur, avec pouvoir de condamner les vassaux en l'amende portée par la coutume; mais il y avait cette différence, que, dans la moyenne justice, on ne pouvait faire d'adjudication par décret. En matière criminelle, le haut-justicier pouvait condamner à toutes

§. V. Autres rouages.

Maîtres des requêtes.—Trésoriers de France. — Élus.

1. Les baillis et sénéchaux, dans le temps de leur puissance, avaient été surveillés, tantôt par des commissaires extraordinaires ayant le titre de réformateurs généraux, tantôt par les lieutenans du Roi dans les provinces, officiers qui, quelquefois et notamment

peines afflictives, même à mort. Les sentences n'étaient mises à exécution, qu'après avoir été confirmées par le parlement. Les attributions du moyen-justicier variaient suivant les coutumes. La plupart ne lui donnaient que la connaissance des délits punissables par une amende de cinquante sols parisis, au plus. Ni l'une ni l'autre de ces justices n'avaient le droit de s'occuper des cas royaux. Dans les matières criminelles, l'assistance de deux gradués était nécessaire. Le bas-justicier connaissait des cens et rentes, et autres droits dus au seigneur, de toutes matières personnelles entre ses vassaux, jusqu'à la somme de soixante sols parisis, du dégât fait par les animaux, des injures légères; il pouvait faire arrêter les délinquans, à charge, aussitôt après la capture, de les traduire devant le haut-justicier, et de lui remettre l'information. Il n'était pas nécessaire que les juges des seigneurs fussent gradués; ils prêtaient serment entre les mains du seigneur. Commis par lui, ils étaient révocables à sa volonté; ils portaient le titre de sénéchaux ou de baillis, et ce sont ceux-là dont la risible importance a été jouée sur tous les théâtres. En effet, plusieurs étaient de la force de ce sénéchal, qui, aux premières lueurs de la révolution, fit le procès à Duplessis-Mornay, ancien seigneur de son village. Un huissier alla chercher le portrait de ce bon serviteur du bon Henri. Le procureur fiscal lut un acte d'accusation; et le sénéchal s'adressant à l'effigie, l'interrogeait gravement par cette formule : *Eh bien, Duplessis, qu'avez-vous à répondre?*

sous Charles V, furent chargés de l'entière administration. Habituellement ils devaient être inspectés par des *maîtres des requêtes*. Ceux-ci faisaient des tournées pour voir et entendre comment chacun remplissait sa charge. En partant de Paris ils prenaient l'attache du chancelier, et leur commission les autorisait à convoquer les États particuliers de la province, pour connaître les doléances du peuple, et en faire rapport au parlement. Au seizième siècle, quoiqu'ils négligeassent ce devoir, comme on le voit par les cahiers des États d'Orléans, on leur payait encore *leurs manteaux et leurs chevauchées*. Il fut un temps où les commissaires envoyés ainsi dans les provinces, étaient pris parmi les présidens et conseillers du parlement. Ils séjournaient dans les principales villes, pour réformer les abus, et remettre en vigueur les bonnes lois. Ces sessions extraordinaires s'appelaient *grands jours*; on croit que les comtes de Champagne avaient les premiers institué telles chevauchées dans leurs terres. Le roi Philippe-le-Bel ayant réuni la Champagne à sa couronne, ordonna que les grands jours continueraient de se tenir à Troyes, et il en établit l'usage dans d'autres provinces.

2. On nommait *trésor* le domaine de la couronne, *trésoriers de France* ceux qui étaient chargés de veiller sur la conservation, la rentrée et la distribution des revenus de ce domaine. En 1388, on leur accorda une juridiction par rapport aux débats touchant le domaine, et ils eurent le titre de conseillers sur le fait de la justice du trésor à Paris. Une ordonnance de 1443 les chargeait de la réparation des biens domaniaux, et d'acquitter tout ce qui devait être payé

sur les revenus du domaine. Ils devaient faire donner caution suffisante par les receveurs, leur remettre les états des charges, et l'ordre des paiemens que ces receveurs avaient à faire, et les forcer à compter à la chambre des comptes, aux termes prescrits (1). Ils devaient visiter les places et forteresses du domaine, faire délivrer deniers pour les réparer, dresser inventaire de tout ce qui s'y trouvait appartenant au Roi. Ils commettaient, pour l'exécution de leurs ordres touchant le domaine, un ou plusieurs *secrétaires du Roi*. C'était aux trésoriers de France qu'on adressait les lettres patentes pour établissement de nouvelles foires. C'étaient eux enfin qui avaient la direction de la voirie, et qui faisaient réparer les chaussées et les ponts. Mais le système administratif n'était pas plus uniforme en cette partie que dans les autres. Des provinces avaient leurs priviléges et usages particuliers. En Dauphiné, par exemple, c'étaient les notaires du conseil delphinal qui veillaient à l'entretien des ponts, des chemins publics et des hôpitaux.

Les receveurs du domaine, placés sous les ordres des trésoriers de France, ne se bornaient pas à un simple maniement de fonds. Une ordonnance de 1385 les autorisait à donner à ferme, à faire composition, à recevoir des comptes, en se faisant assister par leur contrôleur. Des sergens cautionnés percevaient et leur portaient les deniers et émolumens du domaine.

3. La *taille* et les *aides* eurent leurs *élus*; et de même qu'on appelait des baillis et sénéchaux au parlement, on appelait de ces élus aux *généraux sur le*

(1) Préface du tome XIII des *Ordonnances du Louvre*.

fait des aides, généraux superintendans, généraux conseillers, dont la cour prit ensuite le nom de *cour des aides*. Les élus ne s'occupèrent pas seulement de matière fiscale; on les fit concourir à la levée des *francs-archers* établis par Charles VII; ils furent chargés de choisir dans chaque paroisse les hommes les plus propres à ce service; ils les enregistraient et leur faisaient prêter serment. Le capitaine prêtait serment entre les mains du bailli. Le territoire fut divisé en capitaineries. (1)

Il y eut aussi des receveurs pour les aides, tailles et gabelles (2). Ils devaient être pris parmi les habitans du pays où étaient leurs recettes, afin, dit une ordonnance de janvier 1400, qu'ils soient contens de gages ordinaires. En 1510 leur cautionnement était de la moitié d'un quartier de leurs recettes.

§. VI. Généralités.

Receveurs généraux. — Bureaux des finances. — Commissaires départis.

1. Par ordonnance de décembre 1542, des recettes générales furent érigées en offices, et on leur forma des arrondissemens qu'on appela *généralités*. Il n'y en eut d'abord que seize dont les chefs-lieux étaient Paris, Châlons, Amiens, Rouen, Caen, Bourges, Tours,

(1) On levait un archer sur cinquante feux. S'il n'était pas assez riche pour s'équiper, la paroisse en faisait les frais. La solde était de quarante-huit livres par an; celle du capitaine cent vingt livres.

(2) Voir sur la perception et sur la mise en ferme (ou vente) des impôts, la savante préface du tome XVII des *Ordonnances du Louvre*, par M. le marquis de Pastoret.

Poitiers, Issoire, Agen, Toulouse, Montpellier, Lyon, Aix, Grenoble et Dijon. Les receveurs généraux devaient recevoir tous les deniers des finances du Roi, décimes des gens d'église, octrois et contributions des villes, subsides et autres deniers extraordinaires. Ils étaient aux gages de douze cents livres tournois.

2. Henri II profita de cette nouvelle division territoriale pour organiser l'administration. En 1551 il établit dans chaque généralité un bureau des finances, composé de trésoriers de France ou trésoriers et généraux des finances; chaque bureau en eut d'abord quatre, et le nombre fut porté à cinq en 1577. On régla que chacun d'eux ferait une tournée par an, à la charge toutefois de changer chaque année de *département* (1), « afin qu'une même personne n'aille en « même lieu deux années consécutives, et que chacun « d'eux puisse en cinq années chevaucher l'étendue « de leurs charges. » Il n'y en avait qu'un seul en tournée à la fois.

Une ordonnance de 1581 les chargea de recevoir les comptes des deniers des villes, « pour vérifier « exactement comment et à quel usage et utilité au« ront été employés lesdits deniers, pour restreindre, « corriger et réparer les abus qui s'y pourraient faire « par les receveurs, ensemble les dépenses inutiles et « excessives des ordonnateurs. »

Un édit de 1635 expose les hautes attributions des bureaux des finances. « Leurs charges ont été, dès « l'origine, honorées de grands pouvoirs, autorités, « et de plusieurs belles et grandes fonctions, entre

(1) On voit que ce mot n'est pas nouveau dans notre législation administrative Il signifiait dès-lors *partage*, *division*.

« autres, de l'entière administration, direction, in-
« tendance et juridiction de notre domaine, comme
« aussi de la direction, intendance et juridiction de la
« voirie, circonstances et dépendances d'icelle, répa-
« ration des chemins, ponts, pavés, chaussées et cours
« d'eau de notre royaume; et encore de la direction
« et intendance de nos finances, de nos aides, tailles,
« gabelles, subventions, et de tous autres deniers ex-
« traordinaires qui s'imposent et se lèvent en chaque
« généralité. »

3. Enfin Henri II mit dans chaque généralité un *commissaire départi* pour l'exécution des ordres du Roi. D'abord ces commissaires n'eurent pas d'attributions bien déterminées, et c'est ce qui facilita leur accroissement. Tout à la fois aides et surveillans, ils se tenaient près des gouverneurs, comme ces commissaires civils que nous avons vus à la suite des armées. Leur principale affaire était l'exécution des édits bursaux. Ils travaillèrent à étendre la matière imposable, attaquant les privilégiés un à un, çà et là, se faisant ensuite un titre légal contre les récalcitrans, de l'avantage qu'ils avaient remporté sur les plus faibles et les plus dociles.

Ainsi l'ordre administratif fut fondé dans l'intérêt du fisc.

§. VII. Intendans.

Agrandis aux dépens des trésoriers de France. — Suppression momentanée. — Rétablissement. — Fonctions. — Nominations. — Subdélégués. — Autorité des parlemens. — Autorité des gouverneurs.

1. Les commissaires départis s'étaient formé une juridiction fixe à force de remplir des commissions temporaires. Leurs emplois ayant acquis une grande importance, l'édit de 1629 les réserva implicitement aux maîtres des requêtes; et six ans après, pour les relever encore dans l'opinion, on ajouta à leur titre celui d'intendans du militaire, justice, police et finances. D'abord ils avaient travaillé avec les bureaux des finances pour l'assiette des contributions; bientôt ceux-ci ne furent plus que leurs subordonnés. De même, et de nos jours, d'autres commissaires ont supplanté d'autres corps administratifs. C'est que les corps ont une marche lente et compassée qui fait languir l'action administrative; c'est que les officiers des bureaux des finances étant propriétaires de leurs charges, avaient plus d'indépendance qu'il ne convient à des administrateurs dans un système monarchique. Aussi, l'édit de 1635, après avoir rappelé les faveurs accordées à ces officiers, articule des reproches : « Néan-« moins depuis quelques années ils se sont rendus « tellement difficiles à l'exécution de nos édits et com-« missions, qu'il semble qu'ils s'y soient voulu direc-« tement opposer et les traverser, dont nous avons « reçu un très grand préjudice au bien de nos affaires « par le retardement qu'ils y ont apporté. »

On les dépouilla donc de toute leur importance,

pour en revêtir les intendans. On voulut leur offrir quelque indemnité, et on leur donna la petite voirie.

2. Mais dès que l'occasion parut favorable, leurs plaintes éclatèrent. L'opinion publique se déclara pour eux, parce que les intendans s'étaient fait haïr. En 1648, les cours souveraines réunirent leurs communs griefs, dressèrent des plaintes contre les intendans, et demandèrent qu'ils fussent supprimés. Parut une déclaration du 13 juillet qui s'exprima ainsi.

« Et d'autant qu'un des plus pressans besoins se « trouve aujourd'hui en l'imposition des deniers qui « se fait chaque année sur nos sujets; pour abréger les « longueurs de la levée et en tirer de plus grands se- « cours, on ne s'est pas tenu aux anciennes formes. « Le défunt Roi, et nous, à son exemple, avions com- « mis dans les généralités du royaume quelques uns « de nos officiers, avec pouvoir de faire l'imposition « de nosdits deniers, en quoi il s'est insensiblement « glissé plusieurs abus, outre l'intérêt notable qu'ont « les officiers ordinaires créés et institués à cette fin, « qui se trouvaient par ce moyen privés de la princi- « pale fonction de leurs charges. A ces causes, nous « avons dès à présent révoqué et révoquons toutes les « commissions extraordinaires qui pourraient avoir « été expédiées pour quelque cause et occasion que ce « soit; même les commissions d'intendans de la jus- « tice dans les généralités de notre royaume, fors et « excepté dans les provinces de Languedoc, Bour- « gogne, Provence, Lyonnais, Picardie et Cham- « pagne; èsquelles provinces les intendans qui seront « par nous commis, ne pourront se mêler de l'impo- « sition et de la levée de nos deniers, ni faire aucune

« fonction de la juridiction contentieuse; mais pourront « seulement èsdites provinces, être près des gouverneurs « pour les assister en l'exécution de leurs pouvoirs. »

Cette déclaration garde le silence sur les principaux griefs. On en voulait aux intendans pour les coups d'autorité si fréquens alors, et dont ils étaient toujours les instrumens, surtout pour les *commissions* qu'ils avaient si souvent présidées contre les victimes du cardinal de Richelieu.

3. Mais lorsque Louis XIV eut pris en main les rênes de l'État, l'opposition se tut par faiblesse et par honte de ses propres excès. Les intendans furent successivement rétablis partout, et leur marche fut réglée par des instructions que Colbert rédigea. Pendant tout ce règne elle fut fort roide. Le duc de Saint-Simon les peint durs, secs, hauts, orgueilleux, sans politesse, n'ayant que l'autorité toute crue pour réponse à toutes les demandes. Ils s'humanisèrent par la suite, à mesure que le gouvernement se détendit; et sous Louis XVI leur administration était devenue fort douce, quoique embrassant toujours de nombreux et importans services.

4. Leur fonction était une inspection générale sur tout ce qui intéressait le service du Roi et le bien des peuples. Ils informaient le gouvernement de tout ce qu'il y avait à améliorer ou à réformer. Ils étaient chargés de la répartition et de la levée des impôts directs, de la milice (1), des corvées, des travaux pu-

(1) La levée de la milice était forcée, et se faisait par le tirage au sort. Il y avait soixante mille hommes de milice. L'engagement était de six ans. Le contingent annuel pour l'entretien des corps de milice était donc de dix mille hommes. On

blics. Ils veillaient à la culture des terres, aux progrès de l'industrie et du commerce. Les dépenses de la province étaient réglées au conseil du Roi, sur leur proposition, et acquittées sur leurs mandemens. Ils dirigeaient l'emploi des revenus patrimoniaux des villes et communautés. Ils réglaient la distribution des troupes dans les différens endroits de la province, le prix et la répartition des fourrages accordés aux gens de guerre. Ils faisaient les approvisionnemens pour les magasins du Roi. Ils étaient juges de la plupart des droits qui composaient la ferme des domaines, sauf

appelait cela *une effrayante loterie*. Depuis, nous en avons vu bien d'autres. Les roturiers de seize à quarante ans, et de la taille au moins de cinq pieds, étaient appelés au tirage. Ceux qui ne se présentaient pas au jour indiqué, ou qui avaient usé d'artifice pour se soustraire au sort, étaient miliciens de droit, et, comme tels, condamnés à servir, à la décharge de la paroisse. Quand il se trouvait plusieurs frères sujets à la milice, la loi mettait hors de rang le second ou le troisième. Elle exemptait de ce service les officiers de justice et de finance, ainsi que leurs enfans; les employés aux recettes et fermes du Roi; les médecins, chirurgiens et apothicaires; les avocats, procureurs, notaires et huissiers; les étudians dans les universités depuis un an au moins; les commerçans et maîtres de métiers dans les villes où il y avait maîtrise; les maîtres des postes aux lettres et aux chevaux; les laboureurs faisant valoir au moins une charrue, et, au-dessus, un de leurs fils; les valets des ecclésiastiques, des officiers, des gentilshommes et des magistrats. Les intendans des provinces étaient chargés de ces levées. Ils fixaient, par des états de répartition, le nombre d'hommes que chaque paroisse devait fournir en raison de sa population. Leurs subdélégués présidaient au tirage. Les bataillons de milice n'étaient point en activité en temps de paix. On ne les assemblait qu'une fois par an pour en passer la revue et les exercer pendant quelques jours.

appel au conseil des finances. Ils connaissaient de même, en première instance, de différentes contestations en matière d'aides et de douanes. Ils pouvaient être commis par arrêt du conseil pour entendre les parties, tenir note de leurs dires et réponses, et pour instruire des affaires qu'il eût été trop long et trop dispendieux de suivre à Paris. Quelquefois même cette commission les autorisait à procéder et à juger en dernier ressort, tant au civil qu'au criminel, en se faisant assister d'un certain nombre de gradués.

L'action des intendans était dirigée par le conseil du Roi et par les ministres. Il est vrai que le gouvernement leur accordait une grande confiance, et n'attirait pas à lui tous les détails. Il est vrai aussi qu'il donnait rarement de la publicité à ses instructions, et que sur ce point une discrétion absolue était recommandée à tous les agens. Il résultait de là qu'on ne voyait que l'intendant, et qu'on rapportait tout à lui, le bien comme le mal. Ce fut ainsi que plusieurs de ces magistrats eurent le bonheur de trouver une illustration personnelle dans de grandes et utiles entreprises confiées à leurs soins; mais plus souvent le peuple s'en prit à eux de ce qu'il souffrait, de la gravité des impôts, et des erreurs de la politique. (1)

(1) C'était à eux qu'on s'adressait pour obtenir des *lettres de cachet*, et l'opinion était qu'ils en avaient toujours quelques unes en blanc dans leur portefeuille. Il n'en fallait pas davantage pour les faire haïr. Louis XVI avait pourtant remédié à cet abus, autant que comportait le système politique d'alors. Il résulte du décret rendu le 13 mars 1790, et du rapport qui le précéda, que parmi les prisonniers enfermés dans les châteaux forts, dans les maisons religieuses, dans les maisons de force, maisons de police ou autres prisons, en vertu d'ordres

5. Les intendans étaient nommés par le Roi, sur la présentation du ministre de la guerre, pour les provinces frontières, et pour les autres, sur celle du ministre des finances ou contrôleur général. Ils connaissaient le monde ; car pour arriver d'abord au poste de maître des requêtes, il fallait avoir été conseiller au parlement : ils étaient révocables à volonté ; mais de telles disgrâces se voyaient rarement. On sentait que la stabilité des emplois était nécessaire à leur considération : doctrine puisée dans les principes monarchiques, et essentiellement favorable aux peuples, puisqu'elle a pour conséquence une attention plus scrupuleuse dans les premiers choix. Quelquefois un intendant qui avait honoré sa carrière, obtenait, pour prix de ses longs travaux, que son fils lui fût adjoint en survivance. Toutes les intendances n'étaient pas également importantes et lucratives, et cette différence offrait encore un moyen d'émulation. Le tableau chronologique de tous les intendans (1) prouve que

arbitraires, les uns avaient été condamnés en dernier ressort, et étaient enfermés par commutation de peine ; d'autres comme ayant perdu l'usage de la raison ; il s'en trouvait qui avaient été préalablement jugés en première instance, ou qui étaient seulement décrétés de prise de corps, ou contre lesquels il avait été rendu plainte en justice et dressé des procès-verbaux tendant à constater un corps de délit ; enfin on parlait de *quelques uns* que leur famille avait déférés à l'administration comme coupables de faits très graves, que l'on avait crus certains et suffisamment avérés.

(1) La chronologie ministérielle, calculée jusqu'à la révolution de 1789, donne les résultats suivans :

Depuis Aurélien, qui vivait vers l'an 500, jusqu'à Maupeou qui, en 1789, conservait encore dans son exil le titre de chancelier de France, on compte cent cinquante-un chanceliers.

chacun d'eux est resté en place dans la même généralité pendant neuf ans, terme moyen. Pourtant M. Necker trouvait qu'on les changeait trop souvent. « La science, disait-il, est, en toutes choses, l'ouvrage « du temps, et c'est renoncer à un bien précieux que « de sacrifier les avantages qu'a donnés l'expérience. « Un intendant, en passant d'une province à une autre, « conserve l'instruction qui résulte des aperçus géné- « raux; mais toutes les connaissances qui tiennent aux « lieux et aux circonstances sont absolument perdues, « et les améliorations commencées se trouvent suspen- « dues, ou par l'inexpérience, ou par l'amour-propre « d'un successeur. »

Ces réflexions sont judicieuses; mais la question a deux faces : l'administrateur ne s'instruit bien qu'en

Les sceaux furent souvent séparés de cette haute dignité. On trouve le premier exemple de cette séparation en 1230, et depuis là jusqu'à la révolution, cela est arrivé en tout quarante fois. En joignant ces quarante gardes des sceaux aux cent cinquante-un chanceliers, total cent quatre-vingt-onze, la durée moyenne du resté en place est de sept ans pour chacun.

Sur-intendans, contrôleurs généraux, ou ministres des finances à divers titres, à remonter à Enguerrand de Marigny, soixante-huit. Durée moyenne sept ans.

Ministres de la guerre, trente-huit, à dater de l'année 1547. Durée moyenne six ans.

Ministres de la marine, vingt, à remonter à Hugues de Lionne, sous Mazarin. Durée moyenne sept ans.

Depuis les premiers changemens occasionnés par la révolution jusqu'au Consulat, fin de 1799, la durée moyenne d'un ministre n'a été que de deux cent quatre-vingt-cinq jours trois heures cinquante-une minutes.

Sous Napoléon, consul et empereur, ce taux moyen a été de sept ans et demi.

étudiant différentes localités; car tout jugement est une comparaison. Réciproquement, il est de l'intérêt d'une province de changer de temps en temps d'administrateur; car nul homme n'est universel : le meilleur administrateur a toujours quelque partie faible, et il est dans l'esprit humain que le nouveau venu porte des soins plus actifs sur ce qui aura été négligé par son prédécesseur; l'exemple de l'industrie particulière est toujours bon à suivre. Qu'un riche capitaliste possède plusieurs manufactures de même genre, il fait passer de l'une à l'autre ses chefs d'ateliers, avec ordre de propager les bonnes méthodes qu'ils ont pratiquées ailleurs. Ainsi tout s'améliore; l'expérience d'une fabrique profite aux autres, et sur tous les points les mauvaises habitudes sont rectifiées.

6. Les intendans devaient faire, une fois par an, la tournée de leur généralité, et, en outre, une tournée de détail dans un de leurs arrondissemens. Ceux-ci s'appelaient *subdélégations*, parce qu'un subdélégué de l'intendant y était établi pour faire exécuter ses ordres. L'intendant nommait ses subdélégués. En 1704 et en 1707, ces places avaient été créées en offices, ainsi que celles de premiers secrétaires des intendances. Mais ces offices furent supprimés en 1715, et il fut permis aux intendans de subdéléguer dans les principales villes et lieux de leur département, ainsi qu'ils étaient en usage de le faire avant la création des offices, des sujets capables et d'une réputation entière. Les subdélégués n'administraient pas, ils ne donnaient que des avis; et si les parties avaient à se plaindre, c'était contre les décisions rendues par l'intendant sur l'avis du subdélégué, qu'elles devaient se pourvoir au

conseil. Quelquefois le Roi nommait un subdélégué général, lorsque l'intendant ne pouvait vaquer à ses fonctions, et l'appel des ordonnances de ce subdélégué général était reçu au conseil. Le plus souvent les commissions de subdélégués étaient données à quelques juges de juridiction subalterne. Mais le parlement de Toulouse voyait dans ce cumul une dérogeance, et il avait défendu à tous les membres des juridictions de son ressort d'accepter des commissions de subdélégués, sous peine de voir leurs offices déclarés vacans. Chaque intendance avait un premier secrétaire qui portait ordinairement tout le poids des affaires; et lorsqu'on nommait un subdélégué général, le choix tombait sur lui.

7. Le pouvoir administratif était devenu très fort, et pourtant il n'était pas encore séparé du pouvoir judiciaire. On avait d'abord donné aux parlemens l'appel des ordonnances des intendans; bientôt on le porta au conseil des finances. Mais les membres de ce conseil siégeaient aussi au *conseil des parties*, où se jugeaient les affaires entre particuliers, telles que les demandes en cassation d'arrêts de cours souveraines, en réglement de juges, et généralement tout ce qui avait rapport à la manutention des lois et aux formes de la justice. Les intendances étaient quelquefois remplies par des premiers présidens de parlement ou de conseil supérieur, presque toujours par des maîtres des requêtes; et ceux-ci appartenaient à la magistrature, étant membres du parlement de Paris, où néanmoins ils ne pouvaient siéger qu'au nombre de quatre, et ayant séance dans les autres parlemens du royaume. D'ailleurs, il existait une multitude de résistances lo-

cales et partielles, prenant leurs points d'appui dans les droits des villes, dans les franchises des provinces, dans les priviléges des communautés et corporations, priviléges, droits et franchises pour lesquels on plaidait en justice réglée, comme pour un héritage. Les parlemens avaient retenu la haute police, qui leur donnait occasion d'intervenir dans beaucoup de cas, et de faire des réglemens sur beaucoup de matières aujourd'hui purement administratives. Ces grands corps de magistrature, gardiens des libertés publiques, ne craignaient pas de mander à leur barre et de poursuivre criminellement l'administrateur qui osait y porter atteinte. On peut se faire une juste idée de l'autorité politique des parlemens, par ce tableau que traçait le célèbre Cochin des devoirs des procureurs généraux. « Le procureur général est l'homme du Roi, de « la religion, de la patrie : ses vues doivent s'étendre « à tout ce qui fait la gloire du souverain et le bon« heur des peuples. Homme du Roi, c'est à lui à sou« tenir les droits sacrés de la couronne, l'indépen« dance de nos rois, les prérogatives de leur onction « sainte. Défenseur de la religion, c'est à lui à com« battre pour les saintes libertés de notre église, droits « si précieux, le plus riche héritage de nos pères, qui « nous rappellent sans cesse au temps heureux de « l'Église naissante, et à la pureté des anciens canons. « Protecteur des lois, c'est à lui à veiller sur les offi« ciers inférieurs qui rendent la justice aux peuples; « c'est à lui à détourner, par une sage prévoyance, « tout ce qui pourrait apporter quelque obstacle à la « liberté du commerce et à l'abondance publique; « c'est à lui à poursuivre le crime, et à purger l'État

« des monstres qui en troublent la tranquillité. »

8. L'autorité des intendans était balancée aussi par celle des gouverneurs de provinces. Ceux-ci avaient mission d'entendre les plaintes des habitans, de veiller à ce que tous les fonctionnaires remplissent le devoir de leur charge, de réprimer les révoltes, d'empêcher toute assemblée qui aurait pu se tenir au préjudice de l'autorité royale et du repos public. Quoique dans les grandes villes où siégeaient des parlemens et des gouverneurs, les intendans fussent beaucoup mieux rétribués, à cause des frais de représentation que ces résidences exigeaient, on les voyait souvent rechercher de préférence des généralités d'un ordre inférieur, parce que leur autorité y éprouvait moins de contradiction.

§. VIII. États provinciaux.

Pays d'États. — Picardie. — Normandie. — Dauphiné. — Artois. — Bourgogne. — Franche-Comté. — Provence. — Bretagne. — Languedoc. — Opinions sur ce système.

1. L'autorité des intendans était encore plus restreinte dans les *pays d'États* (1). Là, elle ne valait qu'en proportion du mérite personnel de son titulaire. On appelait pays d'États certaines provinces auxquelles leurs capitulations avaient réservé le droit de s'admi-

(1) Les pays d'États étaient la Bourgogne, et les pays de Bresse, Bugey, Valromey et Gex ; la Provence, le Languedoc, le Béarn, la Bretagne, la Flandre maritime et la Flandre vallonne, l'Artois, le Hainaut, le Roussillon, le pays de Foix et de Donnezan.

nistrer municipalement, de consentir librement et de répartir elles-mêmes leurs impositions. Les États étaient des assemblées composées des trois ordres, clergé, noblesse et bourgeoisie. Ils s'assemblaient en vertu de lettres de cachet adressées à chacun de ceux qui devaient y siéger. Ils réglaient les dépenses de la province, surveillaient l'exécution des travaux à sa charge, et les faisaient acquitter par leurs trésoriers. Ils nommaient dans leur sein une commission intermédiaire pour administrer dans l'intervalle d'une session à l'autre. Cette session se tenait, ou tous les ans, ou à plus long intervalle, durant quinze jours ou un mois, suivant les usages locaux. Elle se terminait ordinairement par l'adoption d'un cahier de représentations que des députés étaient chargés de porter en cour. Le consentement des États n'était pas nécessaire pour toute espèce d'impôts; il y en avait de permanens auxquels ils ne pouvaient se refuser. Ils pouvaient seulement obtenir leur conversion en un abonnement, moyennant quoi la province acquérait le droit de les régir ou affermer pour son propre compte. Mais le consentement des États était censé purement facultatif à l'égard du subside plus ou moins fort que le gouvernement leur demandait à chaque session, et qu'ils accordaient à titre de *don gratuit*.

Nous avons dit que ces diètes provinciales (1) étaient usitées du temps de Charlemagne. Hugues Capet et ses premiers successeurs les convoquèrent dans leurs domaines, comme les grands vassaux le faisaient dans

(1) Au quinzième siècle les États de Dauphiné portaient encore le nom de *diète*.

leurs fiefs. Les Rois, en réunissant des provinces à celles qu'ils possédaient déjà, obligèrent leurs nouveaux vassaux à se rendre à leurs parlemens, qui dès-lors étaient regardés comme des assemblées générales pour toutes les terres de leur domination. C'est la raison, dit l'historien Villaret, pour laquelle les provinces qui ont été rappelées de bonne heure à l'ancien domaine de nos monarques, n'ont point eu d'États particuliers depuis cette réunion; tandis que celles qui ont été réunies dans des temps postérieurs et sous de certaines conditions, comme le Languedoc, la Provence, le Dauphiné, la Bourgogne, la Bretagne, l'Artois, ont conservé leurs États ou assemblées particulières.

2. Cependant nos Rois convoquèrent de telles assemblées dans leurs domaines, depuis que le parlement fut devenu sédentaire. Il y eut des États de Picardie tenus à Senlis en 1357. Des lettres patentes de 1371 portent que le nombre des sergens de la prevôté de Laon a été réduit par bonne et mûre délibération de conseil du clergé, nobles, bourgeois et bonnes villes de ladite prevôté.

3. Au seizième siècle, la Normandie avait encore ses États : c'était un reste de son ancien *Échiquier*, institution qui n'eut d'étranger que le nom. Les hommes du Nord l'appelaient ainsi du mot *schicken*, qui, dans leur langue, signifie *envoyer, députer*, et, figurément, *régler, diriger, disposer*.

4. Quand une province encourait la disgrâce du Roi, on lui retirait ses États, comme nous avons vu qu'on retirait aux villes leur privilége de commune. La province subissait alors le régime des *élections*.

C'est ce qui arriva au Dauphiné en 1628. Nous avons déjà parlé de ces tribunaux fiscaux nommés *élections*, parce que, primitivement, leurs membres furent élus dans des assemblées locales; mais ces offices étaient devenus, comme les autres, vénaux et héréditaires. Il y avait des provinces qui n'étaient ni pays d'États, ni pays d'élections; tout s'y réglait, en matière de finance, par la seule autorité de l'intendant.

5. Les États d'Artois se composaient, savoir : pour le clergé, des évêques d'Arras et de Saint-Omer, des abbés et des députés des chapitres; pour la noblesse, d'environ soixante-dix gentilshommes; pour le tiers-état, des échevins d'Arras, et des députés des magistrats ou corps de villes des huit principales cités de la province. L'évêque d'Arras avait la présidence. Les demandes du Roi étaient présentées par trois commissaires, qui étaient toujours le gouverneur ou le lieutenant-général de la province, le premier président du conseil supérieur, et l'intendant. Le clergé siégeait à droite, la noblesse à gauche, le tiers-état en face du bureau. Le public n'était admis qu'aux séances d'ouverture et de clôture. (1)

6. Aux États de Bourgogne, la représentation du

(1) Les deux Flandres étaient aussi l'une et l'autre ce qu'en terme de finances on appelait *pays de pétition*, c'est-à-dire que le souverain y demandait, et qu'on payait après demande accordée. Mais la Flandre maritime faisait sa répartition suivant son cadastre, sur le nombre total de ses arpens réels, sans exception de personne. Au contraire, dans la Flandre vallonne, quand la demande du Roi était accordée, et que la province avait contracté son engagement, il fallait que celle-ci demandât au clergé et à la noblesse de quelle portion ils voulaient bien se charger dans le tribut total.

clergé se composait des évêques, des abbés, des doyens et députés des chapitres, des prieurs et députés des monastères; le corps de la noblesse comprenait tous les nobles d'extraction possédant fief noble dans la province; le tiers-état était représenté par les maires de vingt-six villes et par les députés des comtés d'Auxerre, d'Auxonne, de Mâcon et du Charolais. Le maire de Dijon présidait ce troisième ordre. L'évêque d'Autun avait le titre de président-né des États de Bourgogne. Après avoir entendu en commun les demandes et propositions faites par les commissaires du Roi, chaque ordre se retirait dans sa chambre particulière pour en délibérer. Leurs votes étaient ensuite rapportés dans une conférence entre les élus des trois ordres, et il en résultait une résolution générale qui, si elle n'était pas unanime, était du moins décisive, car deux ordres étant du même avis, le troisième, quel qu'il fût, était obligé d'y adhérer.

7. La Franche-Comté, avant d'être réunie à la France, avait aussi ses États particuliers et une commission intermédiaire séant à Dôle. Lorsque Louis XIV s'en empara pour la première fois, cette commission crut devoir obéir au vainqueur; mais la cour de Madrid lui en ayant fait un crime, elle n'osa point, lors de la seconde conquête, faire la répartition des contributions imposées par le roi de France. Il en résulta qu'on se passa d'elle, que l'intendant fit seul cette répartition, et que les États ne furent plus convoqués.

8. Depuis long-temps les États de Provence ne se tenaient plus en entier. On assemblait seulement une commission qui ordinairement tenait ses séances à Lambesc. Elle était composée de l'archevêque d'Aix,

qui en était président et premier procureur-né du pays; de deux évêques, procureurs-joints, nommés par le Roi pour représenter le clergé; de deux gentilshommes, procureurs-joints pour la noblesse; de deux consuls d'Aix, procureurs-nés du pays; de l'assesseur, qui était le premier conseiller du siége présidial; et enfin de trente-six députés des vigueries et principales communautés. Le trésorier général y assistait aussi, de même que le gouverneur ou commandant de la province, qui faisait l'ouverture de ces assemblées, et un commissaire pour le Roi.

9. Les États de Bretagne étaient les plus nombreux. Tous les gentilshommes de la province, âgés de vingt-cinq ans, aînés ou cadets, possesseurs ou non de fiefs, avaient droit d'y assister; quarante et une villes y députaient. La présidence du clergé appartenait à l'évêque du diocèse où se tenaient les États; c'était ordinairement Rennes, Saint-Brieuc ou Nantes. Celle de la noblesse, aux barons de Léon et de Vitré alternativement; celle du tiers, au sénéchal du ressort. Les commissaires du Roi y étaient aussi en plus grand nombre qu'ailleurs : le gouverneur, les lieutenans-généraux, les lieutenans de Roi, le premier président et deux autres présidens du parlement, des magistrats de la chambre des comptes, le grand-maître des eaux et forets, et plusieurs officiers de finance. Des réglemens avaient été faits pour modérer le tumulte inséparable d'une telle réunion, et pour maintenir, autant que possible, la concorde entre les trois ordres; mais ce but n'était pas toujours atteint. Madame de Sévigné a laissé des détails piquans sur les mœurs des États de Bretagne tenus, de son temps, à Dinan et à Vitré,

et sur les sources où ils puisaient pour leurs libéralités. Il faut croire, dit-elle, qu'il passe autant de vin dans le corps de nos Bretons, que d'eau sous les ponts, puisque c'est là-dessus qu'on prend l'infinité d'argent qui se donne à tous les États.

10. Parmi les États provinciaux, ceux de Languedoc étaient les plus renommés pour leur bonne organisation, et pour leur haute influence sur la prospérité publique. On faisait remonter leur origine à ces assemblées de notables en usage dans la Gaule narbonaise, même avant la domination des Romains. Des emprunts considérables faits sous leur garantie pour le compte du trésor royal, de grands et utiles établissemens, une caisse d'amortissement, une caisse de prêts en faveur des communes, des routes magnifiques, des ponts de marbre, attestaient tout à la fois leur richesse, leur crédit, la sagesse et la splendeur de leur administration. Ils se tenaient à Montpellier. L'archevêque primat de Narbonne en était président-né. Le clergé y était représenté en outre par trois archevêques et vingt évêques. L'ordre de la noblesse y avait un comte, un vicomte et dix-neuf barons. Le tiers était représenté par soixante-sept maires, consuls ou députés des villes chefs-lieux de diocèses, et de quelques autres villes, dont les unes étaient en droit d'y envoyer tous les ans, et les autres par tour, suivant le rang qui leur avait été assigné. Les demandes du Roi étaient portées aux États par quatre commissaires, savoir : le gouverneur ou le commandant de la province, ou un prince du sang, l'intendant, et deux trésoriers de France du bureau des finances. Le président répondait à leurs communications par cette

formule : *les États prendront en considération*. Ces commissaires assistaient aux séances d'ouverture et de clôture des États ; mais pendant le cours des délibérations, ils ne devaient point les gêner par leur présence (1). Le don gratuit voté était porté chez eux avec solennité. Il y avait, sous l'autorité des États, des assemblées diocésaines, ou *bureaux d'assiette*.

11. L'éloge de ce système, consigné dans les recueils du temps par des écrivains qui avaient sous les yeux le régime des élections et celui des intendances, ne permet pas de douter de ses avantages comparatifs, même en rabattant quelques exagérations. « L'autorité du « Roi, disaient les premiers encyclopédistes, n'est « nulle part plus respectée que dans les pays d'États. « C'est dans leurs assemblées qu'elle paraît dans toute « sa splendeur. C'est le Roi qui convoque et révoque « ces assemblées ; il en nomme le président ; il peut « en exclure qui bon lui semble. Jamais on n'y met en « question les bornes de l'autorité royale ; on ne ba- « lance que sur le choix des moyens d'obéir, et ce sont « les plus prompts que d'ordinaire on choisit. Si la « province se trouve hors d'état de payer les charges « qu'on lui impose, elle se borne à des représentations. « Soit que le Roi persévère dans sa volonté, soit qu'il « la change, tout obéit. L'approbation que les notables « qui composent ces États donnent aux demandes du « prince, sert à persuader aux peuples qu'elles étaient « justes et nécessaires. On donne plus que dans les

(1) C'est ce que les États surent bien remontrer au grand-connétable de Montmorency et à son fils, quoique ces seigneurs fussent gouverneurs de la province et y jouissent de la plus haute considération.

« pays où cette organisation n'est pas établie ; mais on « donne librement, volontairement, avec zèle, et l'on « est content. On n'y voit point cette multitude d'hom- « mes de finances qui ailleurs absorbe une partie des « impôts ; il n'y a qu'un trésorier général pour toute « la province ; ce sont les officiers préposés par les États, « ou les officiers municipaux, qui, sans frais, se char- « gent de la régie. On n'y voit point des centaines de « collecteurs gémir dans les prisons pour n'avoir point « apporté la taille de leurs villages. On ne construit « pas des chemins et des ponts pour le seul intérêt de « quelques particuliers. Il se forme dans les assemblées « des États des hommes propres aux affaires. Les pays « d'États ont plus de crédit que le gouvernement ; « Gênes ne voulut prêter au Roi que sous le caution- « nement des États de Languedoc. »

On conçoit qu'une telle institution devait être précieuse pour les provinces qui avaient conservé cette antique liberté ; c'était un noble et utile privilége qui en garantissait d'autres, et qui attachait au pays. On a cru que M. le duc de Bourgogne, s'il fût monté sur le trône, aurait voulu établir partout des États provinciaux sur le modèle de ceux de Languedoc. Dès-lors, plusieurs hommes d'État pensaient que le seul moyen d'alléger le fardeau des peuples, était de donner à l'administration publique une forme plus libre. L'archevêque de Cambrai inculquait ces idées à son auguste élève. La liberté sans ordre, lui disait-il, est un libertinage qui attire le despotisme ; mais l'ordre sans la liberté n'est qu'un esclavage qui se perd dans l'anarchie. Sages maximes, bientôt corrompues par l'esprit d'exagération. Le savoir du siècle, suivant la

remarque de Rousseau, tendait beaucoup plus à détruire qu'à édifier (1). Au reste, cette organisation jadis si renommée, serait loin de satisfaire aujourd'hui.

§. IX. Assemblées provinciales.

Leur organisation. — Leurs fonctions. — Leurs rapports avec les intendans.

1. Le conseil de Louis XVI ne crut pas convenable de former de nouveaux corps politiques tels qu'étaient les États provinciaux; il voulut des assemblées purement économiques. Dès 1778 on choisit le Berry pour y faire le premier essai de cette institution (2), et en 1787 parut l'édit de juin qui, avec quelques modifications, l'étendit à toutes les provinces autres que les pays d'États.

Il y eut dans chaque généralité une assemblée provinciale, et sous la direction de celle-ci, d'autres

(1) On assure que, sous le règne de Louis XV, deux grandes puissances (M. de Choiseul et madame de Pompadour) avaient agréé le projet d'établir des États dans toutes les provinces; mais que les financiers prirent l'alarme, et que ce projet échoua contre le crédit de MM. Pâris-Montmartel et Pâris-Duverney.

(2) D'autres essais avaient été tentés dans le Bourbonnais. Le Roi y avait nommé seize propriétaires pris dans les différens ordres, pour procéder au choix de trente-six autres et former une assemblée provinciale de cinquante-deux personnes, dont dix du clergé, seize de la noblesse et vingt-six du tiers-état. Cette assemblée générale devait être convoquée tous les deux ans. Elle nommait une commission intermédiaire composée de neuf syndics, dont trois de chaque ordre, chargés de suivre l'exécution des délibérations générales approuvées par le Roi; ils vaquaient à la répartition, assiette et recou-

assemblées dont le ressort moins étendu s'appelait *département*. Des assemblées municipales formaient le dernier degré de cette hiérarchie. Des députés d'un certain nombre de paroisses, réunies en assemblées d'arrondissemens, nommaient aux assemblées de départemens; celles-ci nommaient à l'assemblée provinciale. Les unes et les autres étaient renouvelées par quart tous les ans. L'assemblée provinciale avait deux procureurs-syndics de son choix, et nommait dans son sein une commission intermédiaire pour administrer la province pendant l'intervalle d'une session à l'autre. Chaque assemblée de département avait de même ses deux syndics et son bureau intermédiaire. Toutes les assemblées provinciales, départementales et intermédiaires devaient être composées de sujets des trois ordres, payant les impositions foncières ou personnelles dans le ressort. Le nombre des membres choisis dans les deux premiers ordres (le clergé et la noblesse) ne pouvait surpasser celui des membres du tiers-état; et des deux syndics, il devait toujours y en avoir un de ce troisième ordre. La présidence devait toujours appartenir à un membre du clergé ou de la noblesse :

vrement de l'impôt, à la confection et entretien des routes, ponts et canaux, à la réparation des églises, des presbytères, et autres charges locales. L'intendant ne pouvait statuer sur aucune affaire d'intérêt général pour la province, sans avoir entendu les syndics des trois ordres, dont les voix se comptaient par ordre et non par tête; s'il s'agissait des intérêts d'un ordre en particulier, l'intendant ne prenait l'avis que des syndics de cet ordre, et leurs voix se comptaient alors par tête.

Des mesures analogues avaient eu lieu pour la Haute-Guienne.

les voix se recueillaient par tête, alternativement entre les membres des différens ordres.

2. Les assemblées provinciales et leurs commissions intermédiaires étaient chargées, sous l'autorité du Roi et de son conseil, de répartir les impositions foncières et personnelles, et toutes celles ayant pour objet les chemins, les ouvrages publics, réparations, indemnités, encouragemens, et autres charges locales. L'état des dépenses de la province était arrêté au conseil, sur leur proposition et l'avis de l'intendant, et ces dépenses s'acquittaient sur leurs mandats. Elles pouvaient faire toutes représentations et présenter tous projets qu'elles jugeaient convenables au bien des peuples. Les assemblées de départemens et leurs bureaux intermédiaires étaient le lien de correspondance entre les assemblées municipales et l'assemblée provinciale; elles soumettaient à celle-ci l'état de leurs frais d'administration et les projets qui intéressaient particulièrement leur territoire, procédaient à l'adjudication des ouvrages autorisés, en surveillaient la confection, etc. La fonction des syndics était de poursuivre, au nom des assemblées, toutes demandes autorisées par elles, de présenter toutes requêtes, d'introduire toutes instances auprès des juges compétens.

3. On avait déterminé les attributions respectives des intendans et des assemblées provinciales; mais il s'en fallait de beaucoup qu'on eût écarté tout froissement, tout prétexte de jalousie et de méfiance entre ces deux autorités qui, dès le premier jour, furent ennemies. L'intendant remplissait auprès de l'assemblée provinciale les fonctions de commissaire du Roi. Au-

cune délibération ne pouvait être prise dans cette assemblée avant qu'il en eût fait l'ouverture. Il lui notifiait les intentions de Sa Majesté ; il en faisait la clôture le trentième jour, ou plus tôt si les ordres du Roi le lui prescrivaient. Les syndics étaient tenus de l'informer chaque jour de tout ce qui avait été mis en discussion et déterminé dans la séance. L'assemblée provinciale, pendant le temps de sa session annuelle qui ne pouvait durer plus d'un mois, correspondait avec les ministres par la voie de son président. Dans l'intervalle des sessions, la commission intermédiaire ne pouvait suivre cette correspondance que par la voie de l'intendant ; celui-ci était chargé de donner son avis sur toutes les lettres, mémoires, états et projets qu'elle adressait, et de lui notifier les réponses et décisions ministérielles. Le contentieux de l'administration était réservé à l'intendant, sauf appel au conseil du Roi. On portait devant lui, en première instance, toutes les discussions entre l'assemblée provinciale et les entrepreneurs des travaux publics, entre les assemblées municipales et les contribuables. Il présidait la commission intermédiaire pour les réglemens de compte des recettes et dépenses faites sur les fonds de la province ; en cas de partage, sa voix y était prépondérante.

L'institution des assemblées provinciales n'était au fond qu'une mesure fiscale. Leur composition donnait au tiers-état une prépondérance dont le résultat devait être de soumettre à toute espèce d'impôts les classes jusqu'alors privilégiées. Ainsi, la matière imposable se serait considérablement accrue, et l'on

aurait élevé les tributs en proportion de cet accroissement (1). Les hommes sages voyaient plus loin;

(1) Voici un tableau sommaire de l'organisation administrative sous ce régime.

Conseil d'État, conseil des dépêches, conseil royal des finances et du commerce, grand conseil, conseil de la guerre, comité intime de la guerre, conseil des prises, conseil souverain de Bouillon.

Chancelier, garde des sceaux, ministre de la maison du Roi, ministre des affaires étrangères, ministre de la marine, contrôleur général des finances.

Deux cent quatre-vingt-treize provinces divisées en quarante et un gouvernemens généraux.

Intendant général des colonies, intendant général des fonds de la marine; intendans et commissaires ordonnateurs dans les colonies; intendant des mines; intendant, directeur général, six inspecteurs, trois trésoriers et trente-cinq ingénieurs en chef des ponts et chaussées; intendant des finances, intendant du commerce, intendant du jardin royal des plantes, intendant des domaines, intendant des écuries et livrées du Roi, intendant des fermes générales, intendant des impositions, intendant de la régie générale, intendant des postes, intendant des bâtimens du Roi, deux intendans des armées du Roi.

Des administrations des hôpitaux civils et militaires; administration générale des fermes, administration de la loterie.

Conseillers d'État et maîtres des requêtes, pour les postes et messageries, pour les péages, pour les arts et métiers, pour les grains, pour les économats.

Inspecteurs généraux des manufactures, inspecteur général du commerce du Levant et de Barbarie.

Régie générale des étapes et convois; *idem* des aides militaires et droits réunis. Cinquante directeurs pour les traites et gabelles; un directeur de l'imprimerie royale; cinquante-trois fermiers généraux; des commissaires du conseil pour le département des tailles; des receveurs aux saisies réelles; recette

l'égalité de répartition des charges publiques leur paraissait l'unique moyen de prévenir un bouleversement total, et non pas seulement dans les finances.

générale de la régie des bureaux d'insinuation; trésorier du marc d'or; des payeurs des rentes de l'hôtel de ville de Paris; des receveurs des douanes.

Trente-trois intendans des provinces; cent dix-huit élections; trente-quatre compagnies de maréchaussée, formant en tout trois mille six cent trente-trois hommes, officiers et cavaliers, ayant cinq cent vingt résidences et quatre-vingt-dix neuf siéges particuliers.

Soixante receveurs généraux des finances, onze directeurs particuliers des vingtièmes, deux cent trente-sept recettes en généralités, vigueries, bailliages, élections, districts, châtellenies, prevôtés et subdélégations; cinq cents recettes particulières; dix-huit grands-maîtres des eaux et forêts, quarante-cinq maîtres particuliers et trente-six grueries; quatre commissaires généraux de la voirie; des lieutenans de police; des chambres syndicales.

Garde du trésor; vingt-huit trésoriers pour différens services; cinq présidens-trésoriers de France et trente-deux trésoriers de France; deux cent six secrétaires du Roi.

Cent soixante commissaires des guerres, ordinaires, provinciaux et ordonnateurs.

Vingt-deux universités, cent soixante-dix-sept censeurs royaux.

(*Extrait du Dictionnaire universel de la France*, par Prudhomme.)

§. X. DÉPARTEMENS.

Pouvoir administratif séparé du pouvoir judiciaire. — Qu'est-ce que l'administration? — Nouvelle division territoriale. — Nouvelles autorités administratives. — Leurs attributions. — Surveillance du matériel. — Surveillance du personnel. — Pouvoirs confondus. — Absence de contrôle. — Publicité des séances. — Fédéralisme. — Permanence. — Districts. — Paris.

1. Parmi les changemens qu'opéra la révolution de 1789, il faut surtout remarquer l'entière séparation du pouvoir administratif et du pouvoir judiciaire. Ce changement eut de grandes conséquences. Les cours souveraines, comme nous l'avons vu, intervenaient, soit comme juges, soit comme chargées de la haute police et gardiennes des lois, dans beaucoup d'affaires administratives, d'intérêt public et d'intérêt privé. On leur substitua de petits tribunaux de districts, auxquels on défendit, sous peine de forfaiture, de citer devant eux aucun administrateur, à raison de ses fonctions. Cette barrière étant rompue, on craignit que le gouvernement ne devînt trop fort, et l'on refusa au Roi les seuls moyens efficaces de maintenir dans sa dépendance une administration dont on le proclamait chef suprême. Il en résulta l'anarchie : ensuite lorsque le gouvernement eut repris sur l'administration une autorité qui est dans la nature des choses, les mains restant liées aux tribunaux, il n'y eut plus pendant long-temps aucune ressource pour les opprimés. Le conseil d'État, rétabli sous un régime meil-

leur, opposa une forte digue à beaucoup d'abus; mais il en resta les plus graves, devant lesquels s'arrêtait sa compétence, notamment les atteintes portées à la liberté individuelle. Cependant la justice est comme la divinité; son nom seul imprime une crainte salutaire. Dès qu'on eut relevé sa dignité par l'institution des grandes cours, par l'importance sociale restituée à leurs premiers présidens et à leurs procureurs généraux, l'administration se montra plus circonspecte, et ses actes arbitraires, devenus plus rares, furent précédés d'une sorte d'instruction, et entourés de quelques formes.

2. Avant d'aller plus loin, nous croyons devoir répondre à une question que font encore aujourd'hui quelques étrangers peu au fait de nos institutions; ils demandent qu'est-ce que le pouvoir administratif, qu'est-ce que l'administration? Un savant publiciste a défini le pouvoir administratif, « cette partie du « pouvoir exécutif chargée de régler les rapports du « gouvernement avec les gouvernés »; et l'administration proprement dite, c'est-à-dire cette administration secondaire qui n'est pas le gouvernement, mais un moyen de gouverner, « l'agence à laquelle le gou- « vernement confie l'exécution des mesures qu'il croit « devoir prendre pour la sûreté intérieure de l'État, « et le maintien de l'ordre public. » (1)

Il suffit de cette définition pour montrer que les lois ne peuvent prévoir toutes les circonstances auxquelles doit s'appliquer l'action administrative, et qu'il faut quelquefois laisser à l'administrateur un pouvoir, nous

(1) Traités du *pouvoir municipal* et de l'*autorité judiciaire*, par M. le président Henrion de Pansey.

ne disons pas arbitraire, parce que ce mot se prend en mauvaise part, mais tel que les jurisconsultes l'entendent par *arbitrium boni viri*. C'est une raison de plus pour que le gouvernement connaisse, surveille et dirige tous les mouvemens de l'administration secondaire; mais il y a un juste milieu, un point important et difficile à saisir. Le gouvernement doit lui tenir la bride assez haute pour l'empêcher de broncher, la lui rendre assez pour ne pas entraver sa marche.

3. L'ancienne division de la France fut entièrement refondue; il n'y eut plus de provinces. Leurs États et autres priviléges disparurent devant ces idées d'uniformité qui, dans l'administration comme à l'armée, facilitent le commandement et la discipline, et pourtant sur le mérite desquelles Montesquieu donne à réfléchir, en disant qu'elles saisissent quelquefois les grands esprits, et qu'elles frappent infailliblement les petits. Le territoire fut divisé en départemens, subdivisés en districts, cantons et communes. « Cependant « cette opération, dit M. Lacretelle, ne paraissait te- « nir nullement au génie de la liberté. Elle anéan- « tit ces résistances locales qui avaient si souvent « arrêté nos rois, embarrassé jusqu'au cardinal de « Richelieu, et amené la révolution par les troubles « de la Bretagne, du Dauphiné, de la Provence. « Mais comme c'était alors l'Assemblée Constituante « qui jouissait de l'autorité absolue, elle s'applaudis- « sait de détruire, par un tel nivellement, les obs- « tacles qui lui paraissaient les plus dangereux et les « plus opiniâtres. Depuis cette grande division terri- « toriale par départemens, toute autorité prédomi- « nante en France est si forte, qu'elle ne peut plus

« guère être détruite que par elle-même ; car c'est
« l'Assemblée Constituante qui s'est dissoute ; c'est la
« Convention qui s'est détruite en se décimant à plu-
« sieurs reprises. Le Directoire commit la même faute,
« et l'on sait que Bonaparte n'eût pu être renversé que
« par Bonaparte lui-même. » (1)

4. Toutes les autorités dont nous avons parlé jusqu'à présent furent supprimées ; parlemens, gouverneurs, intendans, élus, bureaux des finances : chaque département eut une assemblée administrative supérieure, chaque district une assemblée administrative inférieure. La division par cantons ne servit d'abord qu'à la justice de paix ; mais plus tard elle s'appliqua aussi à l'administration. Les assemblées administratives se partageaient en deux sections ; savoir : un conseil général tenant une session annuelle, et un directoire toujours en activité. L'administration de département était composée de trente-six membres nommés par des électeurs tenant leurs pouvoirs du peuple, sans aucune distinction d'ordres : elle choisissait huit membres dans son sein pour composer le directoire ; les autres formaient le conseil général. Les électeurs nommaient aussi un procureur-général-syndic du département, qui assistait à toutes les séances, tant du conseil que du directoire, donnait des conclusions nécessaires dans toutes les délibérations, et requérait l'exécution des lois. L'administration de district, organisée sur le même plan, se composait de douze membres, dont quatre au directoire ; elle avait aussi son procureur-syndic. La session des

(1) Histoire de France au dix-huitième siècle, tome VII.

conseils généraux de départemens durait un mois; celle des conseils de districts quinze jours.

5. Les fonctions des conseils étaient de délibérer sur tout ce qui intéressait l'ensemble du territoire; de répartir les contributions, d'une part, entre les districts; d'autre part, entre les communes; de fixer d'une manière générale les règles de l'administration et les moyens d'exécution; d'ordonner les travaux et les dépenses de chaque année, et d'en recevoir les comptes. Les fonctions des directoires étaient d'exécuter tout ce qui avait été prescrit par les conseils, et d'expédier toutes les affaires particulières. Des fonctions déléguées aux assemblées administratives, les unes devaient être exercées sous l'inspection du corps législatif, savoir : celles relatives à la détermination des qualités civiques, aux élections et au maintien des règles établies pour la répartition et le recouvrement de l'impôt. Les autres, qui comprenaient toutes les parties de l'administration générale du royaume, devaient s'exercer sous la direction et l'autorité immédiate du Roi.

6. « L'État est un, dit l'instruction décrétée le « 8 janvier 1790; les départemens ne sont que des « sections du même tout; une administration uni« forme doit donc les embrasser tous dans un régime « commun. Si leurs administrateurs, indépendans et « en quelque sorte souverains dans l'exercice de leurs « fonctions, avaient le droit de varier à leur gré les « principes et les formes de l'administration, la con« trariété de leurs mouvemens partiels détruisant bien« tôt la régularité du mouvement général, produirait « la plus fâcheuse anarchie. »

De ce principe fondamental on tira la conséquence que les arrêtés pris par les administrations de départemens, sur tous les objets qui intéressent le régime de l'administration générale du royaume, ou même sur des entreprises nouvelles et des travaux extraordinaires, ne pouvaient être exécutés qu'après avoir reçu l'approbation du Roi (1). On reconnaît là quelques principes monarchiques échappés au naufrage; mais sur tout autre point l'autorité royale était entièrement paralysée.

7. Le Roi annulait les actes contraires aux lois ou à ses ordres. Dans le cas d'une désobéissance persévérante, il suspendait de fonctions les administrateurs de départemens. Le même droit appartenait à ceux-ci sur les administrateurs de districts, mais à la charge d'en rendre compte au Roi qui levait ou confirmait la suspension. Toutes les fois que le Roi avait prononcé ou confirmé la suspension des administrateurs ou sous-administrateurs, il en instruisait le corps législatif. Celui-ci pouvait lever ou confirmer la suspension, ou même dissoudre l'administration coupable, renvoyer les administrateurs devant les tribunaux criminels, ou porter contre eux un décret d'accusation.

8. Les causes qui peuvent exiger le remplacement d'un administrateur, ne sont pas toujours de nature à faire la matière d'un procès. Les prévarications sont rares, les désobéissances formelles ne le sont guère moins; mais il y a la négligence, l'inertie, l'incapacité. Puisque le pouvoir administratif est une partie du pouvoir exécutif, puisque l'administration secondaire

(1) Décret du 1er décembre 1789.

est l'agence à laquelle le gouvernement confie l'exécution des mesures qu'il croit devoir prendre pour le maintien de l'ordre public et la sûreté intérieure de l'État, il faut en conclure que le gouvernement ne peut être responsable de cet ordre et de cette sûreté s'il n'a sur les administrateurs une action personnelle, le pouvoir d'institution et de destitution. Mais on avait donné aux corps administratifs des attributions fort différentes; les unes comportant une sorte d'indépendance, les autres exigeant une entière subordination; premier vice qui compliquait la question. Du reste, il y a une grande différence entre le droit que se sont quelquefois réservé les assemblées représentatives de juger elles-mêmes des fonctionnaires que la protection pourrait accompagner devant les tribunaux ordinaires, et le droit donné alors à notre corps législatif de forcer le Roi à conserver des agens déchus de sa confiance; c'était cumuler et confondre tous les pouvoirs.

9. Encore si dans les départemens l'administration eût trouvé un contradicteur légal. On avait compté sur les conseils généraux pour exercer ce contrôle; mais les directoires et les conseils ne formaient qu'une même famille. Les administrateurs ne cessaient pas d'être collègues de leurs prétendus surveillans. Ils siégeaient dans les conseils, hors le cas d'examen de leurs comptes; ils y apportaient la supériorité, la prépondérance que donne toujours une plus grande habitude du maniement des affaires; ils y faisaient adopter les mesures générales, les règles d'administration qu'ils jugeaient conformes à leurs vues. Il se passait dans les conseils de départemens ce qui se passa dans

la Convention lorsqu'elle eut mis le pouvoir exécutif dans ses comités.

10. On chercha un autre moyen de contrôle dans la publicité des séances, et dès-lors celles-ci ne furent remplies que de vagues déclamations. Dans un projet de pont à réparer, d'arbre à élaguer, on trouvait matière à échauffer l'auditoire; mais pendant ces discours d'apparat, une foule d'affaires plus importantes s'expédiaient à la plume. L'administrateur doit toujours être prêt à rendre compte de ses actes et de ses motifs; il doit toujours être juste et pur, comme si le monde entier le voyait; mais il s'occupe de beaucoup de détails qui ne sont pas de nature à être traités publiquement. Que deux plaideurs, aux prises devant un tribunal, y divulguent leurs intérêts de famille, c'est leur affaire; il ne tenait qu'à eux de ne pas plaider : pour l'administration, c'est autre chose. Quand elle traduit à sa barre un particulier qui ne la cherche pas; quand elle s'immisce malgré lui dans ses secrets domestiques, sous prétexte de diverses formalités qu'il lui a plu d'établir, appeler le public à la connaissance de ces secrets, serait un rengrégement de tyrannie. Cette publicité des séances, établie en 1792, ne fut pas maintenue dans les réglemens de 1795, parce qu'on revenait alors à des idées plus calmes. La fausse position où le Roi se trouvait enchaîné devant les administrations de départemens, était la même pour celles-ci devant les municipalités. Dans un système où tout pouvoir résidait dans le peuple, les municipalités étant nommées directement par le peuple, se croyaient supérieures à des admi-

nistrateurs qui ne tenaient leur mission que d'une assemblée électorale : plus près du peuple, d'un degré, elles n'obéissaient qu'à regret, comme un aîné obéit à son cadet ; c'était une anarchie déplorable.

11. On voit que la nouvelle organisation administrative était entièrement calquée sur celle des dernières assemblées provinciales. Il y avait encore ceci de commun, que les administrations de départemens ne formaient point des corps politiques ; mais elles tâchèrent d'acquérir cette importance que la loi leur déniait, soit en s'immisçant dans le gouvernement par des adresses d'initiative, de félicitation ou de censure ; soit en formant entre elles ces petites ligues dont l'unique résultat fut d'ajouter le nom de *fédéraliste* à tant d'autres expressions homicides inventées pour créer des factions et conduire les citoyens à l'échafaud.

12. Les administrations de départemens et de districts avaient été déclarées permanentes, dans le sens que les membres qui les composaient, conservaient leur caractère pendant tout le temps pour lequel ils avaient été élus ; mais non dans le sens que leur service dût être continu et sans intervalle. La permanence de fait s'établit en 1792, et dura près de trois ans. Il fallait bien que nuit et jour on pût trouver des administrateurs réunis en nombre compétent pour statuer sur des urgences de toutes les espèces et de tous les momens. Les conseils généraux s'appliquèrent aussi cette permanence ; mais ne trouvant pas assez d'occupation dans leurs attributions légales, il arriva souvent que leurs séances différaient peu de celles des clubs : ils furent supprimés à la fin de 1793.

13. Les directoires de départemens perdirent alors

leurs procureurs généraux; leur action fut réduite à quelques détails concernant les contributions; toute l'autorité passa entre les mains des districts. Ceux-ci étant plus nombreux, il paraissait plus facile de les tenir divisés (1). On les chargea des recensemens, des réquisitions, de la taxe des denrées, de toutes les mesures violentes; ce fut par eux que l'on établit cette statistique personnelle qui devint ensuite l'une des principales attributions du ministère de la police. Pour mieux s'assurer de leur docilité, on remplaça leurs procureurs-syndics par des surveillans qualifiés d'*agens nationaux*, tenant leurs pouvoirs du gouvernement, et en correspondance directe avec lui : ceux-ci passèrent dans le régime suivant, avec le titre de *commissaires du pouvoir exécutif*.

14. Paris avait eu, dès 1791, une organisation particulière. Il n'y avait point de district : les fonctions de ce degré étaient remplies, partie par la municipalité, partie par le directoire de département; enfin, pour le contentieux des contributions et des travaux publics, par un comité composé de membres du conseil général de département, et qui plus tard donna l'idée des conseils de préfecture. Cette administration mixte suivit toutes les chances des départemens et des districts; et, quoiqu'elle n'eût jamais eu sur la com-

(1) La Convention eut même l'arrière-pensée de supprimer la division du territoire français en départemens, et dans ses principes ce ne pouvait être que pour le morceler encore davantage. Cette intention perce dans une loi du 28 juin 1793, sur les secours, dont l'article 5 du titre II finit par ces mots : « dans l'étendue de leur département, *ou toute autre division* « *qui représenterait celle-ci.* »

mune de Paris qu'une supériorité nominale, l'importance matérielle de ses attributions donna de l'ombrage : on en démembra une grande partie, domaines, hôpitaux, prisons, travaux publics, et l'on en forma autant d'agences particulières ou de bureaux ministériels.

§. XI. Administrations centrales.

Composition. — Commissaires du gouvernement. — Contentieux administratif. — Comptes rendus. — Avantages et inconvéniens des administrations collectives.

1. D'après les lois de 1795, les directoires de départemens prirent le titre d'*administrations centrales*, et ne furent plus composés que de cinq membres. Il n'y eut plus de conseils généraux ; on redoutait les masses. Cinq membres étaient trop peu pour remplacer ces conseils dans la fonction de répartir les contributions; aussi se plaignit-on que cette répartition variait chaque année, grevant ou favorisant telle contrée, suivant qu'un nouvel administrateur faisait pencher la balance. Ils devaient être renouvelés tous les ans par cinquième; mais ils l'étaient bien plus souvent. En place de districts, il y eut dans chaque canton une administration municipale, dont nous avons fait connaître l'organisation dans la première partie de cet ouvrage.

Le gouvernement pouvait destituer les administrateurs de tout grade, et pourvoir à leur remplacement jusqu'aux élections suivantes. Il usait largement de ce droit, et, chaque année, les élections populaires, dé-

truites aussitôt que proclamées, n'étaient plus que l'occasion d'un affront pour les électeurs et pour les élus. Ce droit le mettait donc en état d'hostilité permanente avec les assemblées électorales : c'était trop, ou pas assez.

2. Près de chaque administration le gouvernement entretenait un commissaire chargé d'assurer l'exécution de ses ordres. Ces commissaires différaient des anciens procureurs-syndics : outre le droit d'être entendus dans toutes les affaires, ils avaient une autorité personnelle, police directe et coercitive sur les hommes appelés au service militaire, agence des contributions, etc.; mais sous prétexte de stimuler les administrations, ils tendirent à les dominer; et de ces deux rouages mal engrénés, tôt ou tard l'un devait briser l'autre.

3. Ce fut sous ce régime que le contentieux administratif commença à s'étendre et à empiéter sur la compétence naturelle des tribunaux. On attribua à la décision expéditive des administrations toutes sortes de questions d'État, de propriété, de titres privés; et souvent les citoyens furent jugés dans l'ombre, sans délais, sans formes, sans défense. Devant les anciens tribunaux il fallait avoir trois fois tort pour perdre contre le Roi; devant les administrations nouvelles, avoir trois fois raison ne suffisait pas pour gagner contre le directoire exécutif. Il avait soin de les composer de petites gens à genoux devant leurs petits appointemens.

Une chose qui servit beaucoup à les déconsidérer, ce fut la prime qu'on leur attribua sur les ventes de biens nationaux. Lors même qu'ils ne faisaient qu'o-

béir à la loi, on supposait des motifs d'intérêt personnel. Les caisses publiques admettaient divers papiers d'État en paiement de ces biens; mais l'administration ne palpait que des écus; les déchéances et les folles enchères étaient pour elle une bonne fortune, attendu que chaque revente renouvelait ses droits.

4. Les administrations centrales étaient tenues de publier tous les ans le compte de leur gestion : ces comptes ne consistaient pas seulement en tableaux de chiffres; on devait y voir, pour chaque service, ce que l'administration avait fait, les améliorations préparées, les obstacles vaincus, l'esprit qui l'avait animée. Dans l'organisation de 1790, on imprimait aussi les procès-verbaux des séances des conseils généraux. On trouve dans ceux-ci plus de vues, et dans les comptes des administrations centrales plus de faits.

5. Le système des administrations collectives servit beaucoup à répandre la connaissance des lois nouvelles. Il flattait cette envie de paraître, ce besoin de faire, dont tous les hommes sont plus ou moins tourmentés; il pouvait développer des talens, former des sujets pour des fonctions plus hautes; il était surtout commandé par la difficulté des temps. Un homme seul aurait appelé trop de méfiance; quelles qu'eussent été son habileté, son énergie, sa popularité même, le pouvoir lui serait bientôt tombé des mains.

Considéré sous d'autres rapports, il convenait très bien à certaines affaires d'intérêt local, par exemple, à la répartition de l'impôt, au réglement des recettes et des dépenses; mais il se conciliait mal avec la rapidité d'action. Un ministre qui n'épargna rien pour discipliner ces administrations, n'y put réussir, et

leur disait : « Il est triste de penser que presque toutes « les mesures et les vues du gouvernement sont entra-« vées à chaque instant par le défaut des renseigne-« mens et des réponses qu'il a droit d'attendre de « vous (1). » D'ailleurs chaque service formait comme une administration isolée, par le partage que les administrateurs faisaient entre eux. Chacun d'eux, directeur de sa partie, préparait les décisions, et ne les apportait presque jamais au bureau que pour y prendre des signatures de forme, qu'on se prêtait avec une mutuelle complaisance : ainsi les administrés ne trouvaient pas dans ce mode les garanties d'une discussion commune, et la pluralité des agens ne servait qu'à couvrir la responsabilité de chacun. Si pourtant le système des administrations collectives est resté loin du succès qu'on s'en était promis, il ne faut pas tout imputer à l'institution, quoiqu'elle fût imparfaite, ni aux hommes, quoiqu'ils n'aient pas toujours eu l'habileté et la sagesse désirables : il faut aussi compter pour beaucoup l'embarras des circonstances, les difficultés morales et matérielles, surtout la pénurie des ressources financières, sans lesquelles les meilleurs projets ne sont que des songes.

§. XII. Réflexions.

Nous arrivons à la dernière année du dix-huitième siècle, époque de grands changemens dans l'ordre politique et économique. Récapitulons le passé, pour voir d'un coup d'œil par quels tâtonnemens on est arrivé à une organisation administrative, sinon par-

(1) Recueil des circulaires de M. François de Neufchâteau.

faite, du moins supérieure à tout ce qui avait précédé.

D'abord, l'administration est concentrée entre les mains d'un intendant que le Roi nomme et révoque; les peuples ne sont comptés que pour obéir et payer. Pour premier changement, on élève à côté de cet administrateur une assemblée provinciale élective, à laquelle on attribue non seulement la répartition des charges publiques, mais encore une action continue, une expédition d'affaires que les corps ne mènent jamais avec la célérité convenable; tandis que l'intendant conserve la partie contentieuse qui comporte des formes plus lentes et le concours de plusieurs juges. Bientôt l'intendant est supprimé : l'action et le contentieux sont confiés à un corps administratif nombreux, élu par le peuple sans nulle participation du Roi, et dont la législature seule peut prononcer la destitution définitive, ou provoquer le châtiment devant les tribunaux de justice. On attache à ce corps administratif un ministère public, rouage inutile, puisque, mandataire des mêmes intérêts ou des mêmes passions, il peut opposer aux ordres du Roi la même force d'inertie. Ces ordres du Roi, les lois mêmes, rencontrent la délibération là où il ne devait y avoir qu'action prompte et obéissance. Si le gouvernement se plaint d'être entravé par des administrations sur lesquelles il reste sans moyen de coercition, on l'accuse de mauvaise volonté. Mais à peine le pouvoir législatif s'est-il emparé du pouvoir exécutif, qu'éprouvant pour lui-même les embarras de cet état de choses, il suspend les élections populaires, et soumet chaque administration à la surveillance d'un agent qu'il a

nommé. Revient-on à la séparation des pouvoirs, la nomination des administrateurs est rendue au peuple; mais on en réduit le nombre pour donner plus de rapidité à leur action; et, comme ici l'on ne vise plus à détruire, mais à consolider, on donne au gouvernement près de chaque corps administratif, un commissaire de son choix, révocable à sa volonté. Ces commissaires forment entre ses mains un réseau de fer qu'il étend sur toute la France, une double administration rivale de celle que le peuple a nommée. De cette longue et pénible expérience, nous allons voir sortir enfin un système raisonnable. Les commissaires du gouvernement deviendront seuls administrateurs; le contentieux administratif aura son tribunal particulier; et de tant d'imitations des assemblées provinciales, il ne restera qu'un conseil de famille, votant et répartissant les charges locales, recevant les comptes, exprimant les besoins du pays, sans froisser l'administration et sans en dépendre.

§. XIII. Préfectures.

Organisation. — Pouvoirs des préfets. — Devoirs. — Surveillance. — Comptes rendus. — Destitution. — Sous-préfets. — Secrétaires généraux. — Conseils de préfecture. — Règles generales.

1. Comme on était revenu à l'unité dans le gouvernement, on renonça de même aux administrations délibérantes, et l'on remit au chef de l'État le droit de nommer et de révoquer à volonté tous les administrateurs. On établit dans chaque département un agent supérieur chargé seul de l'administration. Ces

agens eurent le titre de *préfets*, comme dans une sphère plus élevée on venait d'instituer des consuls, des sénateurs, des tribuns, des préteurs, des questeurs; titres empruntés de l'ancienne Rome, qui rappelaient des idées de puissance et de gloire, mais qui, par une analogie historique dont beaucoup d'esprits se contentent, pouvaient s'adapter à plus d'une nature de gouvernement : le temps n'était plus où l'on soumettait à une analyse rigoureuse les choses et les noms. Dans les décrets des premières assemblées législatives, le titre de chaque fonctionnaire avait toujours été la définition précise des fonctions qu'on voulait lui attribuer. Au reste, le nom de *préfecture* n'était pas nouveau en France; on le trouve dans les anciennes ordonnances. Celle de Philippe-le-Bel (mars 1302), en parlant des sénéchaux et baillis, dit : *Quandiù suæ præerit præfecturæ*.

Il y eut un sous-préfet par *arrondissement* : c'était une subdivision nouvelle du territoire, un peu plus étendue que les anciens districts. Les administrations cantonnales disparurent.

Les peuples virent ces changemens sans répugnance. Ce qui est nouveau est toujours beau. D'ailleurs on trouva plus commode d'expliquer son affaire à l'homme qui devait en décider seul, qu'à un conseiller toujours prêt à rejeter sur des collègues le refus de ce qu'il aura promis.

Chaque département eut un conseil de préfecture, chargé du contentieux entre l'intérêt public et le citoyen.

Sous le titre de conseil général de département, on institua une sorte de représentation départementale,

chargée d'assurer aux contribuables l'impartialité de la répartition de l'impôt, et la vérification de l'emploi des deniers levés sur eux pour le paiement des dépenses locales, chargée enfin de procurer au gouvernement les lumières qui seules peuvent le mettre à même de fournir aux besoins de chaque localité et d'améliorer l'ensemble de l'administration publique. Un conseil de même nature, mais d'un degré inférieur, fut établi dans chaque arrondissement.

Ainsi, les préfets, les conseils de préfecture et les conseils généraux furent les trois grands ressorts de l'administration départementale.

2. Nous ne suivrons pas les orateurs de ce temps-là dans leur analyse métaphysique de l'administration, dans ce qu'ils appelaient *agence des communications réciproques, action et procuration d'action*. Il suffit de dire que les préfets se trouvèrent investis de tout le pouvoir d'exécution précédemment exercé tant par les corps administratifs départementaux, que par les commissaires du gouvernement. La conscription (1) fit pénétrer leur influence dans l'intérieur de

(1) Par décret du 13 juin 1791 les régimens destinés à couvrir la frontière furent mis sur le pied de guerre par enrôlement libre des gardes nationaux de bonne volonté, dans la proportion d'un sur vingt. Du 22 juillet 1791 au 5 mai 1792, levée de deux cent quatorze bataillons de gardes nationales, formant cent vingt-un mille trois cent trente-huit hommes, à cinq cent soixante-sept par bataillon. 26 août 1792, nouvelle levée de trente mille hommes. 24 février 1793, levée de trois cent mille hommes. 23 août 1793, réquisition générale de tous les jeunes gens de dix-huit à vingt-cinq ans. On eut ainsi quatorze armées sur pied, et douze cent mille combattans. 5 septembre 1798, établissement de la conscription militaire. Elle

toutes les familles. Comparés aux intendans, ils eurent une autorité moins étendue, mais plus diligente; ils firent beaucoup plus par eux-mêmes, et résidèrent plus exactement. Dans les derniers temps du régime impérial, on commençait pourtant à se relâcher sur la résidence; on disait qu'un préfet devait venir se retremper à Paris une fois par an. Les intendans administraient au nom du Roi, et l'Empereur administrait sous le nom des préfets. Quoique, dans mainte rencontre, ceux-ci dussent agir comme de leur seule inspiration, l'opinion publique ne s'y trompait pas; sur la fin elle ne voyait plus en eux que des machines télégraphiques; et, comme l'a dit un de nos publicistes, on imputait même au chef de l'État tout ce que la flatterie ou un zèle déréglé ajoutait à la rigueur de ses ordres. Un autre effet de ce mode fut de rendre l'administration extrêmement paperassière. Elle l'était déjà devenue en 1790, où les assemblées délibérantes n'expédiaient pas la moindre affaire, pas un

prend d'abord la jeunesse de vingt à vingt-cinq ans, ensuite annuellement celle de vingt ans. Sous l'empire, on l'anticipe; au lieu de vingt ans accomplis, comme le disait la loi, on appelle les jeunes gens dès l'ouverture de leur vingtième année, ou même de la dix-neuvième. De 1800 au 1er avril 1814, le gouvernement consulaire ou impérial, a appelé *trois millions quarante-neuf mille sept cent vingt hommes*, sans compter les excédans de contingent. Et pendant le même période, les dépenses du ministère de la guerre, jugées sur pièces par la cour des comptes, se sont élevées à *six milliards neuf cent vingt-un millions six cent sept mille cent huit francs soixante-quatre centimes*. Tout cela sans compter les dépenses de la marine, et les hommes levés par suite de l'inscription maritime, suivant la loi du 25 octobre 1795.

passeport, un certificat, un *visa*, sans rapport préalable et par écrit; elle le devint bien davantage quand toutes les décisions durent émaner de Paris ou du quartier-général.

3. On imposa aux préfets l'obligation de visiter chaque année les communes de leur département, pour voir par eux-mêmes si les autorités inférieures exécutaient les lois, pour interroger l'opinion publique, pour satisfaire promptement aux plaintes fondées, et démontrer l'injustice des autres par des observations amicales.. La confiance que vous ferez naître, sera, leur disait-on, le plus sûr moyen pour engager les fonctionnaires et les particuliers à épancher leur âme dans la vôtre (1).... Mais bientôt on ne

(1) *Non in itineribus tuis perterreri homines, non sumptu exhauriri, non adventu commoveri; esse quòcunque veneris, et publicè et privatìm, maximam lætitiam; cùm urbs custodem, non tyrannum; domus hospitem, non expilatorem recepisse videntur.... Tributa civitatum ab omnibus qui earum fines incolant, tolerari æquabiliter; facillimos esse aditus ad te; patere aures tuas querelis omnium; nullius inopiam ac solitudinem non modò ullo populari accessu ac tribunali, sed ne domo quidem tuâ et cubiculo esse exclusum; tuo toto denique imperio nihil acerbum esse, nihil crudele, atque omnia plena clementiæ, mansuetudinis, humanitatis.* (Cicéron à son frère Quintus, Lettre première.)

Mais il ne faut rien outrer; un préfet doit suivre les conseils de Cicéron, sans négliger les préceptes de Justinien: *Facilem se præbeat, sed contemni non patiatur. Undè mandatis adjicitur ne in ulteriorem familiaritatem provinciales admittant, nam ex conversatione æquali contemptio dignitatis nascitur.*

Surtout qu'il s'applique cette maxime du même prince, qui maintiendra sa dignité en le préservant de la honte des pas rétrogrades: *De auctoritate juris, nostra pendet auctoritas.*

laissa pas ignorer qu'un préfet passerait pour malhabile s'il ne faisait pas *sentir l'autorité*. On voulut que ces magistrats fussent exempts de tout intérêt et de toute affection locale, et pour cela on les prenait hors du pays qu'ils devaient administrer; on ne les y conservait pas s'ils y acquéraient des propriétés; on aurait désiré que toute leur fortune fût placée dans les fonds publics. Quelques unes de ces règles rappellent ce que nous avons vu au sujet des baillis et sénéchaux. Comme ces anciens officiers, les préfets eurent aussi une garde militaire, sous le titre de *compagnie de réserve*. Un corps de garde établi chez eux sortait et battait aux champs à leur passage; on leur communiquait le mot d'ordre de la garnison; on les encensait à la messe. On exigea d'eux une grande représentation; faire manger les hommes, faire danser les femmes, fut un de leurs devoirs; et quoique leurs places fussent honnêtement rétribuées, elles étaient plus onéreuses que lucratives. On ne se souciait pas qu'ils fissent des économies, parce que l'économie produit l'indépendance.

L'auteur de *la Monarchie de France* (Claude de Seyssel, maître des requêtes sous Louis XII et ensuite archevêque de Turin) disait que l'autorité arbitraire était contenue en France par trois freins, savoir : *la religion, la justice* et *la police*. A l'égard de cette dernière, les choses avaient bien changé. On vit un pouvoir dictatorial s'élever au-dessus des lois, sous le titre de haute police. Il eut son ministère, dont l'autorité ou l'influence pénétrait partout; et chacun, à l'instar, voulut faire aussi de la haute police; car il n'y avait sorte d'arbitraire que ce mot ne pût légitimer. Quand l'un ordonnait de mettre empêchement au ma-

riage des riches héritières avec des hommes qui ne pensaient pas bien, un autre ordonnait de refuser la faculté du remplacement conscriptionnel aux enfans de certaines familles; d'autres encore mettaient en prison les paysans qui n'allaient pas à la messe : venaient ensuite les déguisemens, les provocations insidieuses, etc. On avait tant vu de travestissemens, qu'un prélat, dans sa tournée diocésaine, fut pris pour un gendarme déguisé. Les préfets ne disaient pas tous les combats qu'ils avaient à livrer pour défendre leurs administrés contre ces transports de zèle, et dont ils ne sortaient pas toujours sans blessures.

4. On avait paru disposé à confier aux sénateurs, et notamment à ceux qui étaient pourvus de ces dotations viagères, appelées *sénatoreries*, des pouvoirs analogues à ceux des anciens *missi dominici*. Ils reçurent pour cela des instructions fort détaillées lors de leur première tournée d'installation. Mais cela n'eut pas de suite; et quelques uns s'étant crus en droit de tout voir et de tout approfondir, on modéra leur zèle. Plusieurs reçurent néanmoins des missions spéciales; on en confia aussi à des conseillers d'État et à des maîtres des requêtes, mais sans que rien fût établi pour faire de ces tournées un moyen habituel d'inspection et de surveillance. Le gouvernement savait par d'autres voies tout ce qui se passait, tout ce que les préfets auraient pu vouloir lui cacher. Il le savait par tous les chefs de service, par la gendarmerie surtout; l'administration et la conduite des préfets étaient éclairées de toutes parts.

5. Non seulement tout acte des préfets, portant réglement pour l'exécution d'une loi générale, devait

être soumis au ministre compétent (ce qui était juste); sur les plus petits détails de l'administration des communes et des hospices, ces magistrats ne donnaient que des avis, et il fallait la décision d'un directeur général établi à Paris (ce qui était abusif). Cette révision de toutes les affaires dans les bureaux de Paris, n'avait point existé sous le consulat. La centralisation ne vint que quand on eut commencé de réunir à l'empire tant de contrées étrangères, où il fallait établir les lois françaises et une administration uniforme. On croyait aussi qu'en rapportant tout au gouvernement, on lui donnerait plus de force.

Outre leur correspondance habituelle avec tous les ministres (1), les préfets adressaient, tous les trois mois, au ministre de l'intérieur l'état analytique de tous leurs actes, soit qu'ils concernassent son ministère ou les autres; et à la fin de l'année, ils fournissaient un compte raisonné de l'état du département et de la marche de l'administration. On permit d'abord que plusieurs de ces mémoires fussent imprimés dans des recueils statistiques. Mais le moment vint bientôt où, pour exposer avec sécurité des tableaux de ce genre, il aurait fallu trop d'enluminure; un préfet fut vivement tancé pour avoir laissé imprimer dans un journal, que telle foire de village n'avait pas été bonne.

On voulait qu'un préfet surveillât tout; qu'il sût ce qui se passait dans le cabinet des juges, au séminaire,

(1) Onze ministres à portefeuille, savoir : six institués en 1791, *justice*, *intérieur*, *relations extérieures*, *guerre*, *marine*, *finances*; un ministre de la *police générale* institué en 1796 sous le régime directorial; et quatre de création impériale, *administration de la guerre*, *trésor*, *cultes*, *commerce*.

dans les conseils régimentaires; et on ne lui permettait pas de savoir, autrement que par les comptes rendus au corps législatif, ce qu'avait produit dans son département chaque branche d'impôts indirects. Ces services financiers voulaient être indépendans. Un directeur de poste aurait dit au préfet si tel habitant recevait fréquemment des lettres, et d'où elles venaient, peut-être même ce qu'elles contenaient; mais, quant au produit de son bureau, c'était un secret d'État. (1)

6. Dans les derniers temps de ce régime, les mutations de préfets devinrent bien plus fréquentes qu'elles n'avaient été d'abord. Si l'on s'en rapportait au texte des décrets, on pourrait croire qu'aucun de ces magistrats ne fut disgracié, que nul ne quitta sa préfecture que pour *passer à d'autres fonctions* sans doute plus éminentes. C'était une formule polie, dont tout le monde eut bientôt l'intelligence. L'appel à d'autres fonctions signifiait révocation pure et simple.

Les fonctionnaires ne pouvaient être mis en jugement sans l'autorisation du gouvernement. Il aurait fallu des cas bien graves pour le déterminer à courir les chances d'une procédure publique contre ses premiers agens. Le code pénal de 1810 semblait être un monument de colère; jamais tant de menaces n'étaient tombées sur l'administration : mais il ne fit pas agrandir le banc des accusés; ce ne fut qu'une peinture pour décorer le péristyle des tribunaux.

(1) Un préfet demandant à un buraliste de loterie comment il se portait, celui-ci lui répondit : Vous savez, monsieur, qu'il m'est défendu de vous donner aucun renseignement sur ma partie.

7. Les sous-préfets furent les intermédiaires de correspondance entre les préfets et les maires; instruisant les affaires, prenant les informations, donnant sur tous les intérêts locaux un avis nécessaire, mais n'administrant pas, et ne pouvant, de leur propre mouvement, ordonner aucune mesure pour l'exécution des lois, sans l'avoir préalablement fait approuver par le préfet. Ils ne correspondaient point avec les ministres : seulement, en cas d'événemens, pouvant compromettre la sûreté publique, ils furent autorisés à rendre compte directement à la police générale, en même temps qu'au préfet; encore ce droit leur fut-il plusieurs fois retiré, parce qu'on s'aperçut que l'envie de se faire valoir les portait à inquiéter le gouvernement par des rapports exagérés.

D'abord il n'y eut point de sous-préfet dans l'arrondissement où siégeait le préfet; celui-ci en faisait les fonctions. En 1810 on y établit des auditeurs en conseil d'État. Pour motiver la création de ces emplois nouveaux, on avait dit que les habitans de l'arrondissement chef-lieu n'ayant qu'un seul degré de juridiction administrative, perdaient une garantie, et que le préfet, occupé des intérêts généraux de son département, pouvait ne pas apporter autant de soin à l'examen des affaires de détail qui venaient à lui sans intermédiaire. Cependant la plupart des administrés aimaient mieux s'adresser directement au préfet; ils trouvaient près de lui des avis plus sûrs, des réponses plus décisives, souvent plus de facilité; car une grande autorité aime à se montrer par des grâces, et une petite autorité cherche à s'étendre par des contradictions. Le préfet lui-même gagnait beaucoup à manier sans

intermédiaire les affaires de l'arrondissement chef-lieu; il apprenait à connaître le fort et le faible des fonctionnaires inférieurs; son expérience l'éclairait sur ce qu'il pouvait exiger des sous-préfets dans les autres arrondissemens.

Mais l'institution des auditeurs avait d'autres avantages : elle ne créait pas encore, mais elle préparait un ordre stable d'avancement dans la carrière administrative. Après avoir travaillé quelque temps dans les bureaux du ministère, un jeune homme serait devenu auditeur. D'abord sous-préfet de chef-lieu, sous la tutelle du préfet, sa bonne conduite aurait été récompensée par une sous-préfecture d'arrondissement; de là il serait parvenu à une préfecture, avec le titre de maître des requêtes qu'avaient jadis les intendans; et les préfets auraient eu l'espoir de devenir conseillers d'État.

La nécessité d'un système de promotions graduelles dans l'ordre administratif, avait déjà été démontrée, plusieurs années auparavant, dans un rapport ministériel qui s'exprimait ainsi :

« Dans tout État bien gouverné, il y a un esprit « propre à chaque branche d'administration. Cet es-« prit donne de l'unité, de l'uniformité et une cer-« taine énergie à la direction des affaires; il transmet « la tradition des devoirs; il en perpétue le sentiment « et l'observation; il attache et le corps et les indivi-« dus qui en sont membres au gouvernement, comme « au but vers lequel toutes les émulations se dirigent, « comme à la source de tous les degrés de considéra-« tion dont on ambitionne de jouir.

« La révolution, en détruisant l'ancien gouverne-

« ment, a trouvé des administrations dont l'esprit était « si fortement constitué sur les bases que je viens d'ex- « poser, et si invariablement dirigé vers le but que j'ai « désigné, que, ne pouvant changer ni cet esprit, ni « cette direction, elle a été obligée de détruire toutes « les administrations existantes; mais, en les rempla- « çant par de nouvelles institutions, on ne s'est occupé « que du matériel de l'organisation. On a supposé que « dans la conduite des affaires, tout se réduisait à des « lois simples, à un petit nombre de maximes, et à des « réglemens d'une facile exécution. On a cru que le « zèle était partout et pouvait tout; on a relégué dans « les dictionnaires de l'ancien régime, comme des « idées de hiérarchie et d'esprit de corporation, les « droits de l'indispensable expérience. Je n'hésite pas « à le déclarer, cette seule cause agissant à la fois dans « toutes les branches de l'administration de l'État, a « suffi pour retarder l'époque de leur organisation, « pour les frapper toutes d'instabilité, de stérilité, « pour maintenir partout les affaires dans un état d'in- « certitude, les recettes dans un état d'insuffisance, « les dépenses dans un état d'abus et de désordre, les « factions dans un état perpétuel d'audace et d'inso- « lence, le gouvernement dans un état permanent de « dépendance et de versatilité.

« Il n'y a que l'esprit d'administration, partout éta- « bli, et partout diversifié selon la variété des devoirs « que chaque administration impose, qui puisse tout « remettre à sa place, en fixant d'une manière inva- « riable les rapports des administrés à chaque branche « du pouvoir, et les rapports de toutes les parties de « l'administration au système général de l'organisation

« de l'État. L'administration est l'intermédiaire qui « rapproche les gouvernans et les gouvernés; elle est « le nœud qui associe les intérêts particuliers et l'in- « térêt général; elle est le point de contact et d'union « de l'autorité publique et de la liberté individuelle.

« Il n'existe qu'un moyen d'établir et de fixer, dans « chaque administration, l'esprit qui lui est propre : « ce moyen est dans un système de promotion sage- « ment conçu et invariablement exécuté.

« Une administration qui n'a pas de système de pro- « motion, n'a pas proprement d'employés. Les hommes « qui s'en occupent sont des salariés qui ne voient de- « vant eux aucune perspective, autour d'eux aucune « garantie, et au-dessous d'eux aucun motif de con- « fiance, aucun ressort d'émulation, aucun élément « de subordination.

« Il ne se forme, dans cette administration, aucun « esprit, aucun honneur de profession; on y dit bien « qu'on aime la chose publique; mais la seule manière « d'aimer utilement la chose publique est de s'attacher « à la position dans laquelle on la sert; et comme, sans « principe de promotion, on ne peut être assuré de la « position dans laquelle on se trouve, il n'est pas pos- « sible qu'on s'y attache.

« Le système de promotion est, dans la main du mi- « nistre, la seule arme avec laquelle il puisse repous- « ser l'ineptie ambitieuse, s'affranchir des importu- « nités du patronage, remettre en crédit l'expérience, « la vertu, le talent, et subordonner le droit impor- « tant de choisir au seul empire de la justice et du discernement.

Toute administration a des degrés. Les principes

« de chaque administration se distribuent dans chacun
« de ces degrés; leur enchaînement forme l'esprit gé-
« néral de l'administration.

« La force de l'administration est tout entière dans
« ses principes; le maintien des principes constitue
« donc l'âme, la vie, l'énergie de chaque administra-
« tion; et l'accord de la force de toutes les adminis-
« trations constitue la force collective de l'État.

« Cette dernière force est un grand résultat; mais
« on ne peut y parvenir qu'en soignant ses élémens.
« Il faut donc s'occuper, avant tout, de la conserva-
« tion des principes de chaque administration, et,
« avant tout encore, de la conservation des principes
« de chaque grade dans chaque administration.

« Voilà la démonstration de la nécessité du système
« de promotion.

« Il faut que tout homme d'administration se pénètre
« de tous les principes qui doivent la diriger et l'ani-
« mer. Il faut qu'il en parcoure tous les degrés; qu'en
« s'élevant, il laisse entier à ceux qui le remplacent le
« dépôt des principes qui lui avait été confié; qu'il re-
« çoive celui que ses prédécesseurs lui laissent; que
« le même esprit reste dans les grades, pendant que
« l'esprit de progression et d'avancement anime les
« individus. »

Plusieurs personnes ne virent néanmoins dans la création des auditeurs-sous-préfets qu'un moyen de despotisme; que ces jeunes gens arrivaient imbus de maximes d'infaillibilité, prévenus contre les intérêts locaux, se croyant fort au-dessus de leurs chefs mêmes, si ces chefs ne tenaient pas aussi au conseil d'État par quelque titre. En effet, les rieurs s'amusèrent quel-

quefois de voir la broderie de soie refuser le respect à la broderie d'argent.

8. Chaque préfecture eut un secrétaire général nommé aussi par le gouvernement. Ces employés supérieurs furent chargés de la garde des papiers, de la signature des expéditions, de conserver la tradition des affaires, de veiller à la tenue des registres et des archives. Les préfets en tournée dans le département pouvaient se faire représenter par eux au chef-lieu. Dans l'origine, quelques uns d'eux élevèrent de plus hautes prétentions : ils se crurent les surveillans secrets des préfets, comme autrefois les clercs des *missi dominici*; il en résulta de la part des préfets une méfiance qui, presque partout, réduisit les secrétaires généraux au rôle le plus nul.

9. L'attribution des conseils de préfecture fut de prononcer sur les demandes des particuliers, tendant à obtenir décharge ou réduction de leur cote de contributions directes; sur les différends qui peuvent s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, concernant le sens ou l'exécution des clauses de leurs marchés; sur les réclamations des particuliers à raison de tort ou dommage procédant du fait personnel de ces entrepreneurs; sur les demandes et contestations relatives aux indemnités dues aux propriétaires par suite de terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics; sur les difficultés et délits en matière de grande voirie; sur les contraventions aux lois qui fixent la largeur des chemins vicinaux; sur les demandes des conseils municipaux pour être autorisés à plaider; sur le contentieux des domaines natio-

naux, etc.; attributions qui, jointes à quelques autres dont nous avons parlé en traitant de la comptabilité des communes, rappellent les anciens bureaux des trésoriers de France. (1)

Les conseils de préfecture furent composés de trois à cinq membres, suivant la population du département. Les préfets ne furent pas obligés d'y siéger; mais lorsqu'ils y assistaient, ils en avaient la présidence, avec voix prépondérante en cas de partage. Lorsque ces magistrats s'absentaient du département, ils déléguaient leurs fonctions à un conseiller de préfecture.

Dans les formes ordinaires, le ministre de l'intérieur présentait au chef de l'État une liste pour la nomination des préfets. Ceux-ci en présentaient au ministre pour les sous-préfectures vacantes; mais le ministre avait ses protégés; Napoléon avait aussi les siens, et il aimait que les grâces parussent venir de lui seul : ces présentations servaient donc à peu de chose.

(1) Plusieurs institutions financières se groupèrent autour des préfets, mais hors de leur dépendance. L'action de ces magistrats fut restreinte aux contributions directes (foncière, personnelle, mobilière, taxe des portes et fenêtres, patentes d'industrie). Les ventes des bois et des domaines nationaux s'adjugèrent devant eux. Mais l'administration des forêts, la perception des diverses contributions indirectes, telles qu'enregistrement, douanes, droits réunis, les postes, la loterie, etc., avaient des agences particulières recevant l'impulsion des directions générales établies à Paris; les préfets n'y avaient qu'une surveillance de haute police. Nous ne parlons pas de ces institutions. Cela appartient à l'*Histoire des Finances*, sujet intéressant, qui, nous l'espérons, sera traité par quelqu'un des hommes habiles que le trésor a formés, et auquel il fournira les documens précieux dont lui seul est dépositaire.

Les sous-préfets, d'abord pris dans le pays, vinrent ensuite de fort loin ; il en fut de même des secrétaires généraux, quoique la nullité de ceux-ci rendît parmi eux les vacances assez rares. Les préfets ne conservèrent un peu d'influence que sur la nomination des conseillers de préfecture, dont les emplois, fort peu rétribués, ne valaient pas un déplacement.

10. Lorsque les préfets excédaient leur compétence en prononçant, soit sur un droit de propriété dont l'examen appartient aux tribunaux, soit sur une question du contentieux administratif attribué aux conseils de préfecture, les parties lésées eurent deux moyens pour faire annuler ces arrêtés. Elles purent les attaquer directement devant le conseil d'État, afin que celui-ci rétablît les parties devant le juge que la loi leur a donné ; elles purent également s'adresser au ministre compétent, pour qu'il annulât ou modifiât, s'il y avait lieu, l'arrêté dénoncé. Si le ministre confirmait l'arrêté du préfet, la partie pouvait encore déférer la décision ministérielle au conseil d'État.

Quant aux arrêtés des conseils de préfecture, le recours au conseil d'État fut la seule voie ouverte pour les faire annuler.

§. XIV. Conseils administratifs.

Conseils généraux. — Conseils d'arrondissemens. — Esprit de ces corps.

1. Les conseils généraux furent composés de seize à vingt-quatre membres, suivant la population des départemens. La loi de 1800 disposa qu'ils nommeraient un de leurs membres pour président, et un autre pour

sécrétaire; qu'ils s'assembleraient tous les ans; que l'époque de leur réunion serait déterminée par le gouvernement; que la durée de leur session ne pourrait excéder quinze jours. Elle leur attribua la fonction de répartir les contributions directes entre les arrondissemens, de statuer sur les demandes en réduction faites par les arrondissemens et les communes; de déterminer, dans les limites légales, le nombre de centimes additionnels à imposer pour les dépenses départementales; d'entendre le compte annuel rendu par le préfet, de l'emploi des fonds destinés à ces dépenses; enfin, d'exprimer leur opinion sur l'état et les besoins du département.

Pour donner une juste idée de cette institution qu'un ministre appelait sublime, nous allons extraire quelques unes des premières instructions données aux conseils généraux.

Les attributions de ces conseils présentent dans leur ensemble deux objets très distincts. Pour tout ce qui concerne les contributions à répartir, les dépenses à fixer, les comptes à entendre, ils sont, disait-on, investis de fonctions administratives; et l'opinion qu'ils doivent adresser au gouvernement sur l'état et les besoins du département, leur donne un caractère de représentation départementale.

Sur la première partie, on demanda qu'en procédant à la répartition de l'impôt, ils consignassent dans leurs procès-verbaux les détails propres à établir l'égalité et la justice de cette opération.

Qu'en statuant sur les demandes en réduction, ils énonçassent les motifs de leurs décisions.

Qu'ils offrissent le tableau des dépenses qui nécessi-

tent l'imposition des centimes additionnels dont ils auraient fixé la quotité; et qu'ils fissent connaître les principales considérations qui auraient déterminé l'adoption, la réduction, le rejet ou la proposition d'une dépense nouvelle.

Qu'ils fissent, sur le compte annuel de l'emploi des centimes additionnels, toutes les observations exigées par l'importance de la matière. Cette audition de comptes, disait-on, n'est pas une simple formalité. « C'est un véritable débat sur la dépense faite par les « préfets. Il doit se faire à vue de pièces justificatives, « pour ne pas laisser introduire, sous le prétexte « d'égards dus à des magistrats honnêtes, des abus qui « profiteraient peut-être à des fonctionnaires moins « rigides. Les conseils doivent s'assurer de la légalité « de toutes ces dépenses, et rejeter, en énonçant les « causes de la décision, celles qui ne seraient pas suf- « fisamment justifiées. »

Sur la seconde partie, on demandait aux conseils généraux des mémoires présentant, non seulement les maux à réparer ou le bien à faire dans chaque département, mais encore des vues étendues, des idées d'utilité publique, des élémens d'amélioration et de prospérité générale. On les chargeait enfin d'exprimer l'opinion publique sur la moralité, l'aptitude et l'assiduité des fonctionnaires.

2. Les conseils d'arrondissemens furent partout composés de onze membres. On leur donna une session annuelle, dont l'époque serait déterminée par le gouvernement, et dont la durée serait pareillement de quinze jours; mais on distribua cette session en deux parties.

Dans la première, qui dut précéder la tenue du conseil général, on statua que les conseils d'arrondissemens donneraient leur avis motivé sur les demandes formées par les communes en dégrèvement de contributions directes; qu'ils exprimeraient leur opinion sur les besoins du pays, et que leurs cahiers seraient soumis au conseil général, pour lui servir à rédiger le sien. Il était dit aussi que, dans cette première partie de leur session, les conseils d'arrondissemens recevraient le compte, rendu par le sous-préfet, des centimes additionnels affectés aux dépenses locales de l'arrondissement; mais les sous-préfets ne furent jamais ordonnateurs. Dès l'origine, l'ordonnancement des dépenses propres aux arrondissemens, comme de toutes les autres dépenses comprises au budget départemental, fut confié au préfet seul qui en rendait compte au conseil général. Les conseils d'arrondissemens restèrent donc étrangers à la comptabilité, et les comptes que leur devaient les sous-préfets ne purent être que de simples rapports sur la partie morale de l'administration.

La seconde partie de la session de ces conseils fut rejetée après la session du conseil général, parce qu'elle eut pour objet de répartir entre toutes les communes le contingent de contributions directes assigné à chaque arrondissement par le conseil général. « Cette répar« tition, disait-on, est la fonction la plus importante « des conseils d'arrondissemens. Appréciateurs des ri« chesses territoriales de chaque commune, c'est dans « leur conscience qu'ils doivent puiser la règle de leurs « opérations. Il ne peut être indifférent à l'administra« tion publique que la répartition de l'impôt soit plus

« ou moins égale; rien ne blesse comme l'injustice, « et le zèle des contribuables s'altère bientôt par les « comparaisons fâcheuses qu'excite une répartition « disproportionnée. Il faut donc, sous ce rapport, « joindre à l'impartialité du juge le courage de l'homme « vertueux et la sagesse d'un jugement droit. Ce serait « manquer à ses devoirs que de ne pas se séparer des « intérêts de localité qui corrompent jusqu'aux inten- « tions les plus saines. Les membres des conseils ne « sont point les représentans de telle ou telle com- « mune; ce n'est pas l'approbation de quelque localité « qui doit leur être chère; ils ne peuvent même at- « teindre ce but sans devenir, à juste titre, suspects « pour toutes les autres communes. On peut, sans « doute, faire preuve d'influence en faisant main- « tenir une répartition favorable aux lieux qu'on ha- « bite; mais c'est la justice qui honore, c'est la jus- « tice qui est la dette des administrateurs. » (1)

3. Cette impartialité, tant recommandée, ne se rencontra pas toujours dans les conseils administratifs. Le chef-lieu de département eut presque toujours une part trop forte dans la composition du conseil général, comme les chefs-lieux de sous-préfectures dans les conseils d'arrondissemens : de là des répartitions peu égales, des scissions et des protestations qui ne furent calmées que par l'attente des résultats du cadastre.

D'après la loi de 1800, le gouvernement nommait à sa volonté les membres de ces conseils. Les colléges électoraux furent ensuite admis à lui présenter deux candidats pour chaque place; et le renouvellement qui

(1) Instruction du 7 mars 1801.

se faisait d'abord en entier tous les trois ans, n'eut plus lieu que par tiers, et tous les cinq ans. Ces présentations, dont chaque localité calculait le bénéfice par centimes, mettaient plus de passions en mouvement que celles des grands fonctionnaires de l'État. (1)

Les conseils généraux montrèrent un esprit d'indépendance rare dans ce temps-là. Ils eurent ce caractère, même lorsqu'ils étaient nommés sur la seule présentation des préfets : ils le devaient au sentiment de la propriété, et aussi à la courte durée de leurs fonctions; la gloire et la puissance se seraient mal trouvées d'écouter à leurs portes. Tant qu'ils purent, ils refusèrent d'insérer dans leurs budgets certaines dépenses générales qu'on voulait rejeter sur les départemens, ou de voter des centimes additionnels destinés, en apparence, à des améliorations locales, mais dévorés d'avance par le budget de la guerre. Bien rarement vit-on leurs noms en tête de ces *adresses* qu'une flatterie fort gauche quêtait de toutes parts pour tromper le chef et les sujets, oubliant que l'initiative touche de près au *veto*, et le droit d'applaudir à celui de siffler. Dans le principe, on avait été plus sage; on avait dit

(1) Les élections n'étaient pas un objet de sollicitude pour les préfets. Ils ne s'en occupaient que pour distribuer les habitans dans les sections d'assemblées cantonnales, rédiger la liste des propriétaires les plus imposés parmi lesquels certains choix devaient nécessairement être pris, assigner les lieux de réunion, et autres détails matériels. Quant aux résultats, le gouvernement ne s'en inquiétait pas. Il était suffisamment rassuré par le grand nombre de candidats entre lesquels il aurait à choisir, nombre qui s'accroissait à mesure que les fonctions étaient plus éminentes, et par la nullité des corps politiques que ces candidats étaient appelés à recruter.

aux préfets : « Les idées générales doivent partir du « centre ; de là seulement doit venir l'impulsion com« mune ; vous n'avez le droit de publier ni vos opi« nions, ni la théorie de vos principes : en exprimant « vos pensées, vous devenez simples citoyens. »

Un décret de 1800 avait déclaré que les procès-verbaux des conseils généraux ne seraient point imprimés. Cependant le ministère les publia deux ou trois fois par extraits. On crut s'apercevoir que les votes étaient concertés ; on remarqua qu'ils attaquaient particulièrement certaines institutions financières : la publication cessa.

On s'accordait à désirer plus d'autorité pour leurs votes, surtout en matière de charges locales ; que quand, dans les limites de leurs attributions, ils refusaient d'imposer, on n'imposât point ; que lorsqu'ils avaient imposé cent mille francs pour réparer une route, on ne les prît pas pour habiller un régiment. On sait bien que le salut de l'État doit passer avant tout ; il y a telles circonstances où un gouvernement ne doit pas connaître d'autres lois ; mais, disait-on, le tort est de laisser venir ces circonstances.

En 1804, dès l'établissement de l'empire, quelques personnes proposèrent, comme plus digne de ce nouvel état de choses, d'agrandir les divisions administratives du territoire, et de faire de grandes préfectures. Cela fut rejeté. L'administration générale aurait trop perdu de sa rapidité ; un préfet aurait trop pesé dans la balance politique ; les départemens ne forment pas des divisions mesquines ; tel d'entre eux a fourni au commencement de la guerre ce que, du temps de Turenne, on aurait appelé une armée. On réserva

l'institution des grandes préfectures pour les pays conquis, et on leur donna le titre de royaumes.

Ces quatorze ans ont vu l'administration s'honorer par une activité de travail dont on n'avait pas d'exemple. En établissant la discipline, la régularité et la symétrie dans ses nombreux services, elle a rappelé des idées d'ordre dans tous les esprits; car l'homme est naturellement imitateur. Elle a laissé encore beaucoup à faire; mais la guerre seule en fut cause.

Le public serait bien injuste et les administrateurs seraient bien à plaindre, si, parce qu'ils sont révocables, on ne voulait voir en eux que de serviles instrumens; si, parce qu'ils ont besoin, plus que les tribunaux, d'un pouvoir discrétionnaire, on ne voulait voir dans leurs actes que de l'arbitraire et du caprice. Il y a partout indépendance pour l'honneur; celle que l'on croit asseoir sur d'autres bases n'est qu'une illusion. L'administrateur manie une matière si variable, que la loi ne peut pas toujours tracer exactement ses mouvemens et ses déterminations; mais où la lettre de la loi se tait, son esprit parle, et un bon administrateur sait l'entendre. Si ses formes plus expéditives n'inspirent pas autant de sécurité, autant de respect que celles des tribunaux, c'est une difficulté de position qui, loin de le décourager, doit le porter à de nobles efforts pour désarmer les préventions à force d'exactitude et d'équité. On ne fera pas de l'autorité administrative, comme on a fait des *tribunaux*, un synonyme de *justice*. Mais l'administrateur s'associera aux tribunaux dans le culte qu'il doit rendre, comme eux, à cette vertu que le langage et les fic-

tions de la poésie ont confondue si ingénieusement avec la divinité même. (1)

§. XV. Conservation du système.

Le système administratif dont nous venons de rendre compte, n'a pas varié sous le règne de Louis XVIII (2); car c'est un léger changement que la suppression des auditeurs-sous-préfets de chef-lieu de département, introduits en 1810 plutôt comme élèves que comme administrateurs. Une ordonnance de 1820 porte que les secrétaires généraux pourront, avec l'autorisation

(1) La fable dit que *Thémis*, fille d'Uranus (le ciel), voulait garder sa virginité; mais que Jupiter la contraignit de l'épouser, et qu'il en eut trois filles, *l'Équité*, *la Loi* et *la Paix*.

Quand le sabéisme était à la mode, on a vu des savans rapporter le mot grec Θεός (Dieu) au verbe θέω (je cours). Ainsi ce nom devant lequel tous les peuples s'humilient, ne signifierait autre chose que *le coureur*. On avait soin de dire que ce nom s'applique fort bien au soleil, qui parcourt sans cesse son immense carrière. On oubliait que le grec a un autre verbe θέω, primitif, signifiant *mettre*, *poser*, *établir*. Voilà l'origine et la signification du mot Θεός, Dieu. Ce mot exprime celui qui a établi tout, le fondateur par excellence, l'être par qui tout est arrangé, par qui tout existe. Le nom de *Thémis*, la justice personnifiée, dérive du même primitif θέω qui a fait θῆμι, d'où est venu le nom de *Thémis*; ainsi les anciens reconnaissaient comme nous que toute justice vient de Dieu.

(2) La France continentale comprend, depuis 1816, quatre-vingt-cinq départemens, trois cent soixante-huit arrondissemens de sous-préfecture, deux mille six cent cinquante-n[illegible] cantons, trente-six mille neuf cent quatre-vingt-dix commu[illegible] La Corse forme le quatre-vingt-sixième département. ...s l'empire, le nombre des départemens avait été porté jusqu'à cent trente, de l'Elbe au Tibre.

du ministre de l'intérieur, et sous la direction des préfets, être chargés de l'administration de cet arrondissement chef-lieu. Mais pour charger un secrétaire général des fonctions de sous-préfet, il faut lui assigner des frais de bureau qui ne peuvent se prendre que sur ceux de la préfecture : c'est ainsi qu'une question d'ordre se résout presque toujours en une question d'argent. Avant cela, les secrétaires généraux avaient été quelque temps supprimés. Dès qu'ils furent rétablis (et ce fut dans un intérêt politique plutôt qu'administratif), on vit ces places briguées comme si elles devaient ouvrir la carrière des honneurs. Cependant, pour qu'elles servent à conserver la tradition des affaires, il faut qu'elles ne mènent à rien; alors elles pourraient être données, comme retraite honorable, à d'anciens chefs de bureaux de préfecture, classe utile, qui porte le poids du jour, et qu'on a toujours laissée sans encouragement. L'administrateur s'agrandit de toute la considération dont jouissent ses subordonnés : jadis le dernier employé d'une intendance était plus considéré dans le monde, qu'aujourd'hui le premier employé d'une préfecture.

Les nouvelles lois sur le système électoral n'ayant rien réglé en ce qui concerne les conseils administratifs, ceux-ci ont été nommés immédiatement par le Roi, suivant les principes de la loi de 1800.

Sous le régime précédent, les préfets n'assistaient point aux séances des conseils généraux : s'ils y paraissent, ce n'était qu'en cérémonial d'ouverture, pour lire un rapport sur la situation économique du département, déposer sur le bureau le compte administratif des dépenses faites et le projet des dépenses à faire;

encore n'y avait-il rien de réglé sur ces formes d'étiquette. Une ordonnance royale appela les préfets aux séances des conseils généraux, avec voix consultative, hors le cas d'examen de leurs comptes. Mais on ne tarda pas à reconnaître que leur présence pouvait gêner la liberté des votes, et cette mesure fut modifiée : on décida que les préfets feraient l'ouverture de la session, et qu'ils n'assisteraient aux délibérations que lorsqu'ils y seraient invités par les conseils.

Les changemens survenus dans la forme et dans les principes du gouvernement, ont influé sur la marche de l'administration locale. Elle a eu besoin de ménagemens qu'on ne connaissait pas lorsque tout devait se faire au tambour. La grande affaire, pour les anciens préfets, était la conscription. La guerre a fait place à d'autres soins; la magistrature des préfets est devenue toute politique, mais ils n'ont fait que changer d'épines.

Sous le règne de Louis XVIII, les préfets *ont été* sujets à des mutations fréquentes. Suivant *la diverse* nature des gouvernemens, leurs commencemens sont plus ou moins difficiles. Les maladies de jeunesse sont quelquefois pour eux, comme pour les hommes, un pronostic de longue vie. Le temps fera notre éducation à tous, si nous ne le brusquons pas. L'esprit et l'amour-propre se familiariseront avec la règle. Les agens du pouvoir recevront une direction plus ferme; ils exécuteront diligemment, parce qu'ils ne craindront pas de désobéir en obéissant. On sentira aussi que ne pas laisser aux administrateurs et aux administrés le loisir de se connaître, ce serait empêcher entre eux cette confiance réciproque, source féconde d'améliorations;

que si les préfectures n'offrent pas une carrière, peu d'hommes habiles voudront s'y vouer; que les talens d'un bon administrateur sont une richesse publique, et ne doivent pas être gaspillés; que si un préfet qui a commandé au nom du Roi, est renvoyé sans cause grave, et jeté sur le pavé comme un vieux vase, l'autorité publique en souffre bien plus que lui. L'administrateur est essentiellement révocable *ad nutum*; mais il ne faut pas mépriser ces considérations présentées jadis par nos États généraux : « Il ne doit être dé« bouté sans cause raisonnable, lui sur ce ouy; car « autrement il ne serait vertueux, ni si hardi de gar« der et bien défendre les droits du Roi, comme il est « tenu de faire; et si serait-il plus aigu et inventif à « trouver exactions et pratiques, pour ce qu'il serait « tous les jours en doute de perdre son office. »

CHAPITRE II.

DÉPENSES DÉPARTEMENTALES.

Nous nous bornerons, sur cette matière, à des résultats généraux : ceci n'est point un cours de comptabilité.

Les intendances ne coûtaient en 1784 que un million quatre cent mille liv., suivant les comptes de M. Necker ; mais on leur abandonnait en outre divers résidus qui n'étaient pas sans importance. Depuis ce temps, le but de la législation financière a été constamment de ramener à l'expression d'un seul chiffre tout ce qui entre dans la composition des émolumens de chaque fonctionnaire. La preuve que cette mesure est bonne, c'est qu'on n'est pas encore parvenu à l'exécuter complétement.

Sous la constitution de 1791, le traitement des administrateurs de département et de district, et de leurs procureurs-syndics, variait suivant la population de la ville chef-lieu; le tarif en était fixé par une loi. En appliquant ce tarif partout au *minimum,* on trouve, pour nos quatre-vingt-six départemens actuels, et les districts qui en formaient la subdivision, une somme totale de quatre millions deux cent mille fr., sans compter les commis et les frais de bureaux : ceci devait être énorme, car, en 1795, le gouvernement fit

supprimer partout le tiers de ces commis, et il en resta encore beaucoup qui n'avaient rien à faire.

En 1801, et pour le même territoire (afin de faciliter la comparaison, nous retranchons tout ce qui se rapportait aux départemens conquis), les traitemens des préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseils de préfecture, s'élevaient à deux millions cinq cent quatre-vingt-seize mille fr., et leurs commis et frais de bureaux de toute espèce à quatre millions neuf cent quatorze mille fr.: total, sept millions cinq cent dix mille fr.

En 1812, le traitement des préfets avait été augmenté. La première partie des dépenses ci-dessus était de quatre millions quatre-vingt-trois mille fr.; la seconde était de cinq millions quarante mille fr.: total, neuf millions cent vingt-trois mille fr.

En 1822, ce total était réduit à sept millions sept cent cinquante-un mille fr.

On avait commencé, en 1801, à diviser les dépenses départementales en deux classes, *fixes*, *variables*. Le premier budget du siècle s'élevait, pour l'ensemble de ces deux classes, à vingt-quatre millions huit cent cinquante-six mille trois cent quatre-vingt-dix-huit fr.

On ne tarda pas à en ajouter une troisième, sous le titre de *dépenses facultatives*, ainsi nommées, parce que les conseils généraux devaient avoir la faculté de voter ces dépenses et les fonds pour y pourvoir, jusqu'à concurrence de trois centimes additionnels aux contributions; mais quand ils n'usaient pas de cette faculté, un décret y suppléait. Les trois classes de dépenses formaient, dans le budget départemental de 1812, un total de quarante-deux millions deux cent

quarante-quatre mille quatre cent quatre-vingt-onze fr., non compris encore une autre dépense mise à la charge des départemens, sous le titre, plus spécieux que réel, d'entretien ou confection de routes et canaux, et qui motivait une levée d'environ dix millions.

Les départemens ont été soulagés de cette dernière charge, mais le *maximum* des centimes facultatifs que les conseils généraux peuvent voter, a été porté de trois à cinq; et la totalité des dépenses départementales fixes, variables et facultatives, s'est élevée, pour l'exercice 1822, à quarante-quatre millions trois cent vingt-deux mille quatre cent quatre-vingt-dix-sept fr.

Si l'on voulait comparer en masse les anciens budgets avec ceux d'aujourd'hui, il ne faudrait pas perdre de vue, 1°. que les taxations et remises des receveurs des finances sont maintenant l'objet d'une imposition spéciale et ne figurent plus au budget des départemens (ils y entraient, en 1812, pour deux millions deux cent cinq mille fr.); 2°. qu'on en a retranché aussi les traitemens de l'ordre judiciaire, lesquels étaient employés au budget départemental de 1812 pour dix millions trois cent soixante-huit mille fr., non compris les traitemens du ministère public, classés au rang des dépenses générales de l'État par une loi de 1799.

A ce sujet, nous rappellerons que jusqu'en 1800 on semblait vouloir par tous moyens décourager et dégoûter les juges. Les administrations départementales, chargées d'ordonnancer les paiemens, prenaient d'abord pour elles-mêmes; et quand leurs traitemens étaient à jour, ceux de l'ordre judiciaire étaient arrié-

rés de six mois. La réforme de cet abus a été l'un des premiers effets de la centralisation.

Mais un autre abus que ce même système de centralisation, trop exclusif, fit naître ou favorisa, c'est que les fonds levés sur les départemens, pour leurs dépenses, étaient souvent détournés de leur destination et employés à d'autres besoins.

La loi annuelle des finances détermine le nombre de centimes additionnels à imposer pour les dépenses des départemens, soit fixes, soit variables; elle détermine en outre, pour celles-ci, un fonds commun laissé à la disposition du ministre de l'intérieur, afin d'aider les départemens où les besoins, réduits à leur véritable exigence, excéderaient les ressources ordinaires qui y sont affectées.

Les dépenses qu'on appelle fixes ont tout le caractère de dépenses générales de l'État; elles ne sont qualifiées départementales que par mesure d'ordre. Le ministre en règle le budget; mais comme les conseils généraux peuvent indiquer des économies, le projet leur en est présenté pour donner leurs observations.

Celui des dépenses variables est voté par ces conseils sur la proposition des préfets; le ministre approuve ou modifie. Il s'agit de dépenses toutes spéciales à chaque département: les conseils généraux sont parfaitement à portée de constater la réalité des besoins et d'en estimer le montant.

Ces conseils peuvent, comme nous l'avons dit, voter encore d'autres dépenses qu'ils reconnaissent utiles au pays, et y affecter une imposition de cinq centimes additionnels: c'est ce qu'on appelle budget facultatif. S'ils ne jugent pas avoir besoin de cette ressource ex-

traordinaire, ou s'ils n'en atteignent pas le *maximum*, nulle ordonnance ne vient y suppléer.

De plus, et en dehors des centimes facultatifs, ils peuvent voter jusqu'à trois centimes pour les opérations cadastrales destinées à rectifier la répartition individuelle de l'impôt foncier.

Les fonds affectés aux dépenses départementales restèrent pendant quelques années à la disposition des préfets, qui les faisaient verser par les receveurs généraux dans la caisse des payeurs. Mais une ordonnance du 14 septembre 1822, remarquable par la sagesse des principes qu'elle consacre en matière de comptabilité, ayant assujetti ces dépenses aux mêmes règles que les dépenses publiques, il en résulte que les préfets ne peuvent plus expédier de mandats pour l'acquit des dépenses départementales que comme ordonnateurs secondaires, et sur des crédits à eux délégués par le ministre de l'intérieur : mesure plus utile qu'on ne pense, qui les met dans l'heureuse impossibilité, soit d'intervertir les allocations du budget, soit de favoriser un service aux dépens d'un autre. Elle n'empêche nullement que les départemens qui fournissent les fonds n'en profitent, et ne voient leur argent se dépenser sur les lieux, y fournir du travail aux classes laborieuses, y servir à la création ou à l'entretien d'établissemens avantageux.

Depuis 1816 la législation a tendu constamment à assurer aux départemens le produit des centimes additionnels affectés à leurs dépenses spéciales, et un emploi de ces centimes conforme aux budgets délibérés par les conseils généraux, approuvés par le ministre de l'intérieur; et, à l'égard des centimes facultatifs,

une allocation toujours conforme aux votes. Les lois sur les finances ont prescrit tous les ans quelque mesure nouvelle pour empêcher que l'intervention des conseils généraux dans le réglement des dépenses départementales pût jamais être considérée comme affaire de pure forme.

Outre la satisfaction que la surveillance de ces conseils procure aux contribuables, le gouvernement y trouve l'avantage de pouvoir se débarrasser de beaucoup de détails qu'il fallait bien attirer à Paris, quand nul moyen de contrôle n'était établi dans les départemens; aussi les réglemens nouveaux laissent-ils un peu plus de liberté aux administrations locales.

Quant aux vues d'amélioration proposées dans les cahiers des conseils généraux, on les publie tous les ans par extraits : on est revenu à penser que, sur toutes ces matières, le mystère était plus nuisible qu'une franche publicité.

Le compte sommaire des dépenses de chaque département est aussi publié annuellement dans le compte général du ministère de l'intérieur; ces dépenses sont comprises dans les comptes judiciaires rendus à la cour des comptes par les payeurs de département, et elles y sont appuyées des pièces justificatives propres à constater la régularité de l'ordonnancement, du paiement et de l'emploi. « Une des principales causes de révo« lution, dit Aristote (1), c'est l'intérêt; par exem« ple, lorsque le gouvernement dilapide la fortune « publique. Le réglement des comptables doit donc « être mis au premier rang des matières judiciaires.

(1) *Politique*, Liv. V, traduction de M. Champagne.

TABLE

DES

CHAPITRES, PARAGRAPHES ET ARTICLES.

PREMIÈRE PARTIE.

COMMUNES.

CHAPITRE PREMIER.

ORGANISATION GÉNÉRALE.

§. Ier. *Gaulois.*

§. II. *Romains.*

§. III. *Premiers siècles de la monarchie.*

§. IV. *Féodalité.*

§. V. *Institution des communes.*

§. VI. *Organisation municipale dans le moyen âge.*

§. VII. *Attributions municipales.*

§. VIII. *État militaire des communes.*

§. IX. *Police des villes.*

§. X. *Honneurs municipaux.*

§. XI. *Corps de métiers.*

§. XIII. *Diminution des priviléges municipaux.*

§. XIV. *Vénalité.*

§. XV. *Dernier état des communes avant la révolution.*

§. XVI. *Restes de féodalité.*

§. XVII. *Fin des corps de métiers.*

§. XVIII. *Révolution.*

§. XIX. *Municipalités cantonales de* 1795.

§. XX. *Communes sous le consulat et l'empire.*

§. XXI. *Restauration.*

§. XXII. *Paris.*

CHAPITRE II.

BIENS DES COMMUNES.

§. Ier. *État ancien.*

§. II. *Effets de la révolution sur les biens des communes.*

§. III. *Principe d'amélioration.*

§. IV. *Vicissitudes.*

§. V. *Restauration.*

SECONDE PARTIE.

PROVINCES ET DÉPARTEMENS.

CHAPITRE PREMIER.

ORGANISATION GÉNÉRALE.

---

§. I[er]. *Avant Clovis.*

§. II. *Charlemagne.*

§. IV. *Baillis et sénéchaux du Roi.*

§. V. *Autres rouages.*

§. VI. *Généralités.*

§. VII. *Intendans.*

§. VIII. *États provinciaux.*

§. IX. *Assemblées provinciales.*

§. X. *Départemens.*

FIN DE LA TABLE DES CHAPITRES, etc.

TABLE ALPHABÉTIQUE

DES VILLES ET DES PROVINCES

DONT IL EST QUESTION DANS CET OUVRAGE.

A.

B.

C.

D.

E.

F.

G.

H.

I.

J.

L.

M.

N.

O.

P.

Q.

R.

S.

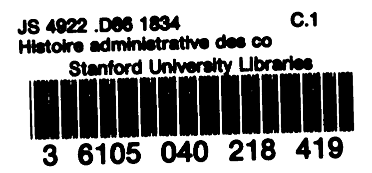
T.

V.

FIN DE LA TABLE ALPHABÉTIQUE.

ERRATUM.

Page 288, ligne 19, à la note, au lieu de *videntur*, lisez *videat*[illegible]



DATE DUE			

